

# En kommunallag för framtiden

Del A

*Slutbetänkande av Utredningen om en  
kommunallag för framtiden*

*Stockholm 2015*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2015:24**

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.  
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Webbplats: [fritzes.se](http://fritzes.se)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför.*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remiss](http://regeringen.se/remiss).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Martin Nordström.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24257-5

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Ardalan Shekarabi

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

Departementsrådet Johan Höök utsågs samma dag som särskild utredare.

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

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

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

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

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

Utredningen har antagit namnet Utredningen om en kommunallag för framtiden.

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

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

Stockholm i mars 2015

Johan Höök

/Susanne Ritseson  
Annika Rudestad  
Mats Rundström



# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>25</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>27</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>35</b>
1.1 Förslag till kommunallag (2017:000).....	35
1.2 Förslag till lag (2017:000) om försöksverksamhet med majoritetsstyre .....	101
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade .....	103
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar .....	111
1.5 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	113
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.....	115
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser .....	116
1.8 Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804) ....	122
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter .....	123
1.10 Förslag till lag om ändring i fjärrvärmelagen (2008:263) ....	124
1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter .....	125

1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel .....	128
1.13	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) .....	129
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor .....	130
1.15	Förslag till lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion.....	131
1.16	Förslag till lag om ändring i lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer .....	132
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617).....	133
<b>2</b>	<b>Utredningens uppdrag och arbete.....</b>	<b>135</b>
2.1	Direktiven .....	135
2.2	Utgångspunkter och begränsning av uppdraget.....	136
2.3	Utredningsarbetet .....	137
2.4	Andra pågående utredningar.....	140

## Del I Från sockenstyre till EU – kommunallagens roll

<b>3</b>	<b>Kommuner och landsting i en förändrad värld.....</b>	<b>143</b>
3.1	Bakgrunden till nuvarande kommunallag .....	143
3.2	Kommunallagens struktur .....	145
3.3	Partiella reformer.....	145
3.4	Omvärldsförändringar.....	148
3.5	Nordisk utblick .....	154
3.5.1	Danmark .....	154



3.5.2	Finland.....	156
3.5.3	Norge .....	158
<b>4</b>	<b>Utgångspunkter för en ny kommunallag.....</b>	<b>163</b>
4.1	Kommunernas och landstingens olika roller.....	163
4.2	Vilka roller och värden behöver regleras i kommunallagen? .....	166
4.3	Roller och värden behöver hanteras tydligare i lagen .....	170
<b>Del II En tydligare och bättre reglering av den kommunala organisationen</b>		
<b>5</b>	<b>Bättre förutsättningar för en ändamålsenlig organisation.....</b>	<b>173</b>
5.1	Utredningens utvärdering av den fria nämndorganisationen.....	173
5.2	Utredningens tilläggsuppdrag .....	175
5.3	Regler om de kommunala organen och deras uppgifter.....	176
5.3.1	Grundläggande regler i regeringsformen .....	176
5.3.2	Vilka är de kommunala organen? .....	177
5.3.3	Fullmäktiges uppgifter .....	177
5.3.4	Delegering av beslutanderätt.....	178
5.3.5	Nämndernas uppgifter .....	178
5.3.6	Styrelsens särskilda uppgifter .....	180
5.3.7	En betydande frihet att själv bestämma sin organisation.....	180
5.3.8	... men vissa begränsningar finns .....	182
5.3.9	Underställd nämnd.....	183
5.3.10	Utredningens enkät .....	184
5.4	Bättre förutsättningar att styra kommunal verksamhet .....	186
5.5	Styrelsen får en stärkt ställning i förhållande till de övriga nämnderna.....	189
5.6	Bestämmelserna om underställd nämnd utmönstras .....	192

5.7	Tydligare rättsliga förutsättningar för en beställar- utförarorganisation.....	193
5.7.1	Klargöra att en beställar-utförarorganisation är möjlig .....	194
5.7.2	Verksamhet utan anslag i budgeten.....	195
5.7.3	Fördelning av ansvar .....	196
5.7.4	Överenskommelser mellan nämnder .....	197
5.8	Försöksverksamhet med majoritetsstyre i kommuner och landsting.....	198
5.8.1	Utredningens uppdrag .....	198
5.8.2	Val till styrelsen sker proportionellt .....	198
5.8.3	Tidigare diskussion om majoritetsstyre.....	199
5.8.4	Undersökningar om majoritetsstyre.....	204
5.8.5	Det finns ett behov av försöksverksamhet .....	207
5.8.6	En försöksverksamhet ska genomföras under en mandatperiod.....	208
5.8.7	Oppositionens arbetsförutsättningar .....	212
<b>6</b>	<b>Styrning och uppföljning av verksamhet som bedrivs i egen regi .....</b>	<b>215</b>
6.1	Uppföljning och kontroll av privata utförare .....	215
6.2	Utredningens tilläggsuppdrag.....	217
6.3	Regler om styrning och kontroll av den egna verksamheten .....	218
6.4	Hur styrs och kontrolleras den egna verksamheten? .....	219
6.5	Den egna verksamheten och de privata utförarna bör behandlas likvärdigt.....	221
6.6	Programmet ska även omfatta styrning och uppföljning av verksamhet i egen regi .....	223
<b>7</b>	<b>Förtroendevalda och anställda i kommuner och landsting .....</b>	<b>229</b>
7.1	Förtroendevaldas rättigheter och skyldigheter.....	230
7.1.1	Återkallande av förtroendeuppdrag .....	233

7.1.2	Kommunalaråd och landstingsråd .....	234
7.1.3	Borgarråd i Stockholm .....	235
7.1.4	Fullmäktigeordförande.....	236
7.1.5	Fullmäktigeberedning.....	237
7.1.6	Nämndordförande.....	237
7.1.7	Nämndutskott .....	240
7.1.8	Nämndberedning.....	240
7.2	Regleringen av de anställda i kommunallagen.....	240
7.2.1	Valbarhets hinder för anställda .....	241
7.2.2	Personalföreträdares närvarorätt .....	242
7.3	Gemensamma bestämmelser för förtroendevalda och anställda .....	243
7.3.1	Jävsregler .....	243
7.3.2	Delegering av beslutanderätt.....	244
7.4	Delegering, ren verkställighet eller faktiskt handlande? .....	251
7.4.1	Restriktiv tolkning av ren verkställighet i praxis... ..	253
7.4.2	JO-uttalanden om delegering .....	255
7.5	Regleringen av anställdas roll i speciallagstiftningen .....	258
7.5.1	Socialtjänstlagstiftningen .....	258
7.5.2	Hälso- och sjukvårdslagstiftningen .....	259
7.5.3	Plan- och bygglagstiftningen .....	260
7.5.4	Miljö- och livsmedelslagstiftningen.....	261
7.5.5	Räddningstjänstlagstiftningen .....	262
7.5.6	Skollagstiftningen .....	262
7.5.7	Lagstiftningen om överförmyndare.....	263
7.6	Utkrävande av ansvar .....	263
7.6.1	Politiskt ansvar.....	264
7.6.2	Revisionsansvar.....	264
7.6.3	Juridiskt ansvar .....	265
7.7	Kommundirektören och landstingsdirektören .....	267
7.7.1	Kommundirektörsföreningens checklista.....	268
7.7.2	Instruktioner för direktörer och chefer .....	270
7.8	Rapporten Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän.....	272
7.9	Den stora omsättningen av kommundirektörer .....	274

7.10	Ansvarsfördelningen i aktiebolag och staten.....	277
7.10.1	Aktiebolag .....	277
7.10.2	Statsförvaltningen .....	279
<b>8</b>	<b>Förtroendevalda och anställda i en ny kommunallag.....</b>	<b>283</b>
8.1	Utredningens uppdrag .....	283
8.2	Utmaningar för förtroendevalda och anställda.....	284
8.3	Förvaltningspolitiska värden påverkar regleringen av förtroendevalda och anställda .....	288
8.4	Rollfördelningen mellan de förtroendevalda och de anställda bör synliggöras .....	290
8.4.1	Direktörens roll och uppgifter .....	293
8.4.2	Reglering av ordförandens roll i styrelsen? .....	302
8.5	De anställdas beslutsfattande.....	304
8.5.1	Allt för mycket betraktas som ren verkställighet .....	305
8.5.2	De anställda bör inte ha en i kommunallagen fastslagen beslutanderätt.....	306
8.6	Anmälningsskyldigheten till nämnderna .....	309
8.6.1	Ett alternativ till att reglera de anställdas beslutanderätt i kommunallagen? .....	309
8.6.2	Ingen absolut anmälningsskyldighet för delegationsbeslut .....	310
8.6.3	Ingen absolut anmälningsskyldighet för beslut som fattats med stöd av vidaredelegation.....	312
8.7	Andra frågor om delegering.....	314
8.7.1	Förvaltningscheferna och vidaredelegation.....	314
8.7.2	Delegering till nämndernas presidier .....	317
8.7.3	Delegering till annan än anställd? .....	319
8.8	Krav på saklighet och opartiskhet .....	323
8.9	Ingen utökad rätt för anställda att få en avvikande mening antecknad.....	325
8.10	Ett särskilt kapitel om anställda.....	328

<b>9</b>	<b>Breddad rekrytering till kommunala bolagsstyrelser.....</b>	<b>329</b>
9.1	Utredningens uppdrag.....	329
9.2	Mycket verksamhet bedrivs i aktiebolag .....	330
9.3	Regleringen av de kommunala bolagen .....	331
9.4	Styrelsens ansvar i ett aktiebolag .....	332
9.5	Svensk kod för bolagsstyrning .....	334
9.6	Regeringens ägarpolicy .....	336
9.7	SKL:s principer för bolagsstyrning.....	338
9.8	Hälften av alla kommuner och landsting har en övergripande ägarpolicy.....	343
9.9	Hur utses styrelseledamöter i praktiken?.....	344
9.10	Behov av annan kompetens .....	346
9.11	Styrelseledamöter i kommunala aktiebolag ska kunna utses på icke-partipolitisk grund.....	349

### **Del III EU och den kommunala nivån**

<b>10</b>	<b>EU:s allmänna påverkan på kommuner och landsting... 355</b>	
10.1	EU:s påverkan är omfattande..... 355	
10.2	Rollen som arbetsgivare..... 357	
10.3	Rollen som upphandlare .....	358
10.4	Rollen som myndighetsutövare .....	358
	10.4.1 Tillsyn.....	358
	10.4.2 Tjänstedirektivet.....	361
10.5	Rollen som samhällsbyggare .....	367
	10.5.1 Exploateringsavtal.....	367
	10.5.2 Avfallshantering.....	370
	10.5.3 Strukturfonder och program.....	370
	10.5.4 Kommunallagen och samhällsbyggarrollen .....	371

10.6	Ansaret för välfärdstjänster.....	371
10.6.1	Hälso- och sjukvård .....	372
10.6.2	eHälsa.....	373
10.6.3	Socialtjänst.....	374
10.7	EU påverkar alla kommunala områden .....	374
<b>11</b>	<b>Påverkan från EU:s konkurrensrätt .....</b>	<b>377</b>
11.1	Sammanfattande introduktion.....	377
11.2	EU:s konkurrenslagstiftning .....	379
11.2.1	Allmänt om regleringen.....	379
11.2.2	Företag och ekonomisk verksamhet.....	379
11.2.3	Icke-ekonomisk verksamhet .....	380
11.3	Statsstöd.....	381
11.3.1	EUF-fördragets bestämmelser .....	381
11.3.2	Kommissionens roll och förordningar som tillåter stöd.....	384
11.3.3	Olagligt statsstöd .....	388
11.4	Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, SGEI .....	389
11.4.1	Utredningens uppdrag.....	389
11.4.2	EU-rättslig reglering .....	390
11.4.3	Begreppen tjänster av allmänt intresse och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.....	392
11.4.4	Sociala tjänster av allmänt intresse .....	393
11.4.5	Tjänster som kan vara av allmänt ekonomiskt intresse .....	394
11.4.6	SGEI i Sverige.....	395
11.4.7	SGEI inom EU-rätten.....	397
11.4.8	SGEI och statsstöd.....	399
11.4.9	Kommissionens paket för SGEI.....	401
11.4.10	Kommissionens beslutspraxis .....	405
11.4.11	SGEI i andra länder .....	408
11.4.12	Den senaste utvecklingen av SGEI och statsstöd .....	411
11.5	Utrymmet för kommunsektorn att ge statsstöd till allmännyttig verksamhet .....	413

11.5.1	SGEI är ekonomiska tjänster av allmänt intresse.....	413
11.5.2	Hur förhåller sig EU-rättens regler om statsstöd och SGEI till tjänster med allmänintresse i kommunsektorn?.....	414
11.5.3	Vilket kommunalrättsligt utrymme finns att ge stöd? .....	417
11.5.4	När aktualiseras det i statsstödsammanhang att bedöma om kommunala tjänster är SGEI?.....	420
11.5.5	Vem bör nationellt bedöma om en tjänst är en SGEI? .....	425
11.5.6	Kommuner och landsting kan tillämpa reglerna om SGEI.....	428
11.5.7	Krav på registrering, rapportering, tillsyn och särredovisning.....	434
<b>12</b>	<b>Påverkan från EU:s upphandlingsregler .....</b>	<b>437</b>
12.1	Upphandlingsreglernas påverkan på organisationsfriheten .....	437
12.2	SGEI i förhållande till upphandling.....	440
12.3	Utrymmet att utnyttja organisationsfriheten får avvägas genom upphandlingslagstiftningen.....	443
<b>13</b>	<b>En kommunallag i bättre samklang med EU-rätten .....</b>	<b>447</b>
13.1	Kommunallagen behöver närma sig EU-rätten .....	447
13.2	Befogenheter på näringslivsområdet.....	449
13.3	Ett förtydligande om tjänster av allmänt intresse.....	451
13.4	Hänsyn ska tas till konkurrensneutralitet .....	454
13.5	Nationell vägledningsfunktion för stödgivning.....	467
 <b>Del IV Kontroll och revision av kommunal verksamhet</b>		
<b>14</b>	<b>Laglighetsprövning .....</b>	<b>473</b>
14.1	Utredningens uppdrag.....	473

14.2	Historisk tillbakablick.....	474
14.3	Laglighetsprövning eller förvaltningsrättsligt överklagande? .....	477
14.4	Talerätt .....	479
14.5	Överklagbara beslut.....	480
14.6	Förfarandet vid överklagande .....	483
14.7	Prövningsgrunderna .....	484
14.8	Budgetbeslut som kan bli föremål endast för en begränsad laglighetsprövning.....	487
14.8.1	Beslut att underbalansera budgeten .....	487
14.8.2	Ianspråktagande av resultatutjämningsreserver....	488
14.8.3	Beslut om reglering av ett negativt balanskravsresultat .....	489
14.8.4	Tidigare reformförslag .....	490
14.9	Statistik om laglighetsprövningsmål.....	491
14.10	Regler om laglighetsprövning ska finnas kvar .....	495
14.11	Utvidgning av medlemskap och talerätt vid laglighetsprövning .....	499
14.11.1	Utredningens uppdrag .....	499
14.11.2	Vem som är medlem har förändrats under åren ....	499
14.11.3	Kopplingen medlemskap och talerätt .....	503
14.11.4	Talerätt för berörd enskild som inte är medlem? .....	505
14.11.5	Fler juridiska personer bör vara medlemmar.....	506
14.11.6	Medlemskap för juridiska personer som bedriver näringsverksamhet.....	509
14.11.7	Medlemskap för vissa ideella föreningar.....	513
14.11.8	Medlemskap för vissa unionsmedborgare .....	515
14.11.9	Lagen om kommunala folkomröstningar ska ändras .....	518
14.11.10	Följder av ett utvidgat medlemskap.....	518
14.12	Vilka beslut ska kunna överklagas? .....	520
14.12.1	Utredningens uppdrag .....	520



14.12.2	Alla kommunala beslut ska kunna överklagas .....	520
14.12.3	Bibehållet undantag för beslut av rent förberedande och rent verkställande art.....	522
14.13	Begränsningen av laglighetsprövningen för vissa budgetbeslut tas bort .....	524
14.14	Tydligare prövningsgrunder .....	528
14.14.1	Utredningens uppdrag .....	528
14.14.2	Prövningsgrunderna ska förtydligas.....	529
14.15	Handläggningen i domstol .....	536
<b>15</b>	<b>Verkställighet och rättelse av beslut .....</b>	<b>545</b>
15.1	Utredningens uppdrag.....	545
15.2	Bakgrunden till reformbehovet.....	546
15.3	Statskontorets rapport.....	547
15.4	Beslut får verkställas direkt .....	549
15.4.1	Verkställighet av kommunala beslut.....	549
15.4.2	Rättelse av kommunala beslut.....	550
15.4.3	Sanktioner mot utebliven rättelse.....	550
15.5	Tidigare reformförslag.....	551
15.6	Beslut som inte kan rättsas bör inte verkställas före laga kraft.....	552
15.7	Reglerna om verkställighet ska skärpas .....	557
<b>16</b>	<b>En webbaserad kommunal anslagstavla .....</b>	<b>561</b>
16.1	Utredningens uppdrag.....	561
16.2	Reglerna för kommunala anslagstavlor.....	562
16.3	Regler av betydelse för tillkännagivanden på internet.....	563
16.3.1	Offentlighets- och sekretesslagen .....	563
16.3.2	Personuppgiftsregleringen .....	564
16.3.3	Övrig lagstiftning .....	565
16.4	Hur långt har medlemmarna till anslagstavlor? .....	566

16.5	It-användningen i Sverige.....	569
16.6	Kommunala beslut på internet.....	569
16.7	De kommunala anslagstavlor ska finnas på internet .....	570
16.7.1	Tidigare remissbehandling.....	570
16.7.2	Den fysiska anslagstavlan bör ersättas med en webbaserad.....	572
16.8	Anslagstavlans innehåll .....	579
16.8.1	Innehållet på anslagstavlan ska tillkännages på internet.....	579
16.8.2	Annat som ska tillkännages på den webbaserade anslagstavlan .....	581
16.8.3	Annat som får finnas på anslagstavlan .....	585
16.9	Anslagstavlans utformning .....	587
16.10	En utökad serviceskyldighet .....	589
16.11	Angränsande lagändringar.....	591
16.11.1	Ledamöterna ska kallas till sammanträde .....	591
16.11.2	Inget krav på kungörelse i ortstidning.....	591
16.11.3	Bevis om anslagsdag ska inte längre regleras .....	592
16.11.4	Tillkännagivande av budgetsammanträde i kommunalförbund .....	593
16.11.5	Lagen om vissa anslag på kommuns anslagstavla ska upphävas .....	594
16.11.6	Lagen om kommunala indelningsdelegerade ska ändras .....	595
16.11.7	Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser ska ändras .....	597
16.11.8	Plan- och bygglagen ska ändras.....	598
16.11.9	Behov av ytterligare följdändringar.....	599
16.12	Ansvar, säkerhet och genomförande.....	600
16.12.1	Ansvar och säkerhet.....	600
16.12.2	Praktiska frågor .....	602

<b>17</b>	<b>En förbättrad kommunal revision .....</b>	<b>605</b>
17.1	Den kommunala revisionens uppgift.....	605
17.2	Förändringar i regelverket sedan 1991.....	606
17.2.1	Propositionen En stärkt kommunal revision.....	607
17.2.2	Propositionen Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting .....	608
17.2.3	Propositionen Oberoendet i den kommunala revisionen .....	610
17.2.4	Förändringar med anledning av andra utredningar.....	610
17.2.5	Sammanfattande slutsats .....	611
17.3	Utredningens uppdrag.....	612
17.4	Kommunal revision i jämförelse med andra former av revision .....	613
17.4.1	Kommunala revisorers granskning .....	615
17.4.2	Revision i privaträttslig form .....	618
17.4.3	Revision i staten.....	619
17.4.4	Konstitutionsutskottets granskning .....	620
17.4.5	Likheter och skillnader.....	621
17.5	Revisorernas granskningsuppdrag och resurser.....	622
17.6	Stärkt oberoende i revisionen.....	625
17.7	Förtroendevalda ska fortsatt ansvara för revisionen.....	630
17.8	De sakkunnigas roll ska stärkas .....	634
17.9	Ordförande i revisionen ska utses från minoriteten.....	635
17.10	Revisorer ska inte kunna utses till ledamöter i fullmäktige.....	637
17.11	Uttalande om ansvarsfrihet .....	638
17.12	Revisorerna bör fortsätta att uttala sig om ansvarsfrihet ....	643
17.13	Processen i fullmäktige.....	644
17.14	Övriga frågor.....	645

## Del V Lagteknisk översyn

<b>18</b>	<b>Lagteknisk översyn.....</b>	<b>649</b>
18.1	Nuvarande struktur .....	649
18.2	En ny kommunallag med tydligare och modernare struktur .....	650
18.3	En enhetlig struktur i varje kapitel .....	653
18.4	Vissa mindre ändringsförslag.....	654
18.4.1	Rätt att behålla uppdrag trots flytt .....	655
18.4.2	Förtroendeuppdragens upphörande .....	657
18.4.3	Minimiantal för ersättare i styrelsen .....	658
18.4.4	Andra än förtroendevalda ska få väljas till en nämndberedning.....	659
18.4.5	Kommunalförbundens förbundsordningar .....	659
18.4.6	Bättre insyn i årsredovisningen och i budgetförslaget.....	660
18.5	Minskad särreglering i kommunallagen .....	661
18.5.1	Nuvarande bestämmelser om borgarråd.....	662
18.5.2	Tillsättning av kommunalråd, landstingsråd och borgarråd utan förtroendeuppdrag .....	665
18.5.3	Vissa borgarrådsbestämmelser ska finnas kvar.....	668
18.5.4	Antalet fullmäktigeledamöter i Stockholms kommun.....	676
18.5.5	Särregleringen för Stockholms läns landsting slopas.....	677
18.6	Ska regleringen om partssammansatta organ finnas kvar? .....	678
18.7	Terminologin i lagen .....	681
18.7.1	Den kommunala kompetensen.....	682
18.7.2	Olika personkretsar i lagen.....	686
18.7.3	Begreppet föreskrift .....	689
18.7.4	Övriga terminologiska frågor.....	691

18.8	Närmare om de olika kapitlena .....	697
18.8.1	1 kap. Grunderna för den kommunala verksamheten .....	697
18.8.2	2 kap. Kommunala angelägenheter .....	698
18.8.3	3 kap. Kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer .....	699
18.8.4	4 kap. Förtroendevalda.....	699
18.8.5	5 kap. Fullmäktige .....	700
18.8.6	6 kap. Styrelsen och övriga nämnder.....	701
18.8.7	7 kap. Anställda.....	702
18.8.8	8 kap. Medborgarna.....	703
18.8.9	9 kap. Kommunal samverkan.....	705
18.8.10	10 kap. Överlämnande av kommunala angelägenheter .....	706
18.8.11	11 kap. Ekonomisk förvaltning.....	706
18.8.12	12 kap. Revision.....	707
18.8.13	13 kap. Laglighetsprövning .....	707
18.9	Följdändringar i andra författningar .....	708

## Del VI Övrigt

<b>19</b>	<b>Konsekvenser av förslagen.....</b>	<b>719</b>
19.1	Kraven på konsekvensanalysen .....	719
19.2	Övergripande konsekvenser av en ny kommunallag .....	720
19.3	Organisation och styrning.....	721
19.3.1	Bättre förutsättningar för en ändamålsenlig organisation.....	721
19.3.2	Försöksverksamhet med majoritetsstyre .....	722
19.3.3	Programmet för styrning och uppföljning av kommunal verksamhet .....	723
19.4	Förtroendevalda och anställda .....	724
19.4.1	Direktörens uppgifter .....	724
19.4.2	Anmälan och delegering.....	725
19.5	Breddad rekrytering till bolagsstyrelser .....	726
19.6	EU-frågorna .....	726

19.6.1	EU-rättsliga kopplingar i en ny kommunallag.....	726
19.6.2	Vägledningfunktionen.....	728
19.7	Laglighetsprövning.....	728
19.7.1	Den utvidgade talerätten.....	728
19.7.2	Slopandet av begränsningen av laglighetsprövningen för vissa budgetbeslut .....	730
19.7.3	Information om hur man överklagar kommunala beslut .....	730
19.7.4	Omfattningen av kostnadsökningarna .....	731
19.8	Verkställighet av kommunala beslut .....	732
19.9	Kommunala anslagstavlan .....	732
19.9.1	Anslagstavla på webbplatsen .....	732
19.9.2	Utökad serviceskyldighet .....	734
19.9.3	Slopade kungörelser i ortstidning .....	734
19.9.4	Övriga angränsande lagändringar.....	736
19.10	Revisionen.....	737
19.11	De lagtekniska förslagen.....	737
<b>20</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>739</b>
20.1	Förslag till kommunallag .....	739
20.2	Förslag till lag om försöksverksamhet med majoritetsstyre.....	747
20.3	Förslag till övriga lagändringar .....	748
<b>21</b>	<b>Författningskommentarer.....</b>	<b>749</b>
21.1	Förslaget till kommunallag (2017:000) .....	749
21.2	Förslaget till lagen (2017:000) om försöksverksamhet med majoritetsstyre.....	855
21.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade.....	859
21.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.....	866

21.5 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808) .....	867
21.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.....	868
21.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser .....	869
21.8 Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804).....	874
21.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter .....	874
21.10 Förslaget till lag om ändring i fjärrvärmelagen (2008:263).....	875
21.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.....	876
21.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel.....	878
21.13 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	879
21.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor .....	880
21.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion .....	880
21.16 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer .....	881
21.17 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) .....	882
<b>Särskilt yttrande .....</b>	<b>883</b>
<b>Litteratur- och källförteckning .....</b>	<b>885</b>

**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2012:105.....	897
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2013:100.....	917
Bilaga 3	En studie om delegationsordningar .....	925
Bilaga 4	Organisation och styrning på den lokala samhällsnivån – en forskningsöversikt om förändringar och utvecklingstendenser .....	947
Bilaga 5	Jämförelsetabell mellan kommunallagen (1991:900) och förslaget till kommunallag.....	1021
Bilaga 6	Jämförelsetabell mellan förslaget till kommunallag och kommunallagen (1991:900) .....	1033



# Förkortningar

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

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

# Sammanfattning

## **Den kommunala verksamheten har förändrats**

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

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

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

## Bättre förutsättningar för en ändamålsenlig organisation

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

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

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

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

## Försöksverksamhet med majoritetsstyre

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

## Styrning och uppföljning av verksamhet i egen regi

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

## De anställda

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

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

### **Styrelseledamöter i kommunala aktiebolag**

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

### **En kommunallag i bättre samklang med EU-rätten**

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

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

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

## Laglighetsprövning

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

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

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

### **Verkställighet och rättelse av kommunala beslut**

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

### **En webbaserad kommunal anslagstavla**

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

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till kommunallag (2017:000)

Härigenom föreskrivs följande.

### 1 kap. Grunderna för den kommunala verksamheten

#### Kommuner och landsting

1 § Sverige är indelat i kommuner och landsting. Varje landsting omfattar ett län, om inte något annat är särskilt beslutat.

2 § Kommuner och landsting sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller annan författning.

#### Röstberättigade medlemmar utser valda församlingar

3 § Beslutanderätten i kommuner och landsting utövas av valda församlingar som utses av röstberättigade medlemmar i allmänna val.

Beslut kan också fattas av andra kommunala organ i enlighet med vad som anges i denna lag eller annan författning.

#### Bestämmelser i regeringsformen

4 § Bestämmelser om kommunernas och landstingens rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter och att meddela föreskrifter finns i regeringsformen.

I regeringsformen finns också bestämmelser om skyldigheten för den som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter att iaktta saklighet och opartiskhet.

## Lagens innehåll

5 § Denna lag innehåller bestämmelser om den kommunala kompetensen samt de kommunala organisations- och verksamhetsformerna. Lagen är indelad i följande kapitel:

- grunderna för den kommunala verksamheten (1 kap.),
- kommunala angelägenheter (2 kap.),
- kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer (3 kap.),
- förtroendevalda (4 kap.),
- fullmäktige (5 kap.),
- styrelsen och övriga nämnder (6 kap.),
- anställda (7 kap.),
- medborgarna (8 kap.),
- kommunal samverkan (9 kap.),
- överlämnande av kommunala angelägenheter (10 kap.),
- ekonomisk förvaltning (11 kap.),
- revision (12 kap.), och
- laglighetsprövning (13 kap.).

## Hänvisning till annan lagstiftning

6 § Bestämmelser om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.

## 2 kap. Kommunala angelägenheter

### Allmänna befogenheter och lokaliseringsprincipen

1 § Kommuner och landsting får själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar.

## Uppgifter som andra har hand om

2 § Kommuner och landsting får inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan ska ha hand om.

## Europeiska unionen

3 § Kommuner och landsting får inom sina befogenheter tillhandahålla sådana tjänster av allmänt intresse som anges i Europeiska unionens fördrag.

## Likställighetsprincipen

4 § Kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

## Förbud mot retroaktiva beslut

5 § Kommuner och landsting får inte fatta beslut med tillbakaverkande kraft till nackdel för medlemmarna. Sådana beslut får dock fattas om det finns synnerliga skäl för det.

## Rätt att ta ut avgifter

6 § Kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster eller nyttigheter som de är skyldiga att tillhandahålla, får avgifter bara tas ut om det följer av lag eller annan författning.

## Självkostnadsprincipen

7 § Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.

## **Kommunal näringsverksamhet**

8 § Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna.

## **Stöd till andra näringsverksamheter**

9 § Kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget.

Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.

## **Konkurrensneutralitet**

10 § När kommuner och landsting agerar på en marknad, ska de verka för att uppträda konkurrensneutralt. Detta gäller om inte annat följer av lag eller annan författning.

## **Statsstöd**

11 § Kommunernas och landstingens möjligheter att utöva sina befogenheter kan begränsas av bestämmelser om statsstöd.

## **Hänvisningar till annan lagstiftning**

12 § Bestämmelser om kommunernas och landstingens angelägenheter finns även i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter och i annan lag eller författning.

13 § Bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet finns i konkurrenslagen (2008:579).

### **3 kap. Kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer**

#### **Fullmäktige**

1 § I varje kommun och i varje landsting finns det en beslutande församling, ett fullmäktige.

#### **Fullmäktigeberedningar**

2 § Fullmäktige får inrätta fullmäktigeberedningar för beredning av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden som ska avgöras av fullmäktige.

#### **Nämnder**

3 § Fullmäktige ska tillsätta en styrelse.

4 § Fullmäktige ska tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller landstingets uppgifter.

#### **Utskott och nämndberedningar**

5 § Fullmäktige får bestämma att en nämnd ska ha ett eller flera utskott.

Om fullmäktige inte har bestämt något om utskott, får nämnden själv bestämma att utskott ska finnas.

En nämnd får i övrigt tillsätta de nämndberedningar som behövs.

#### **Partssammansatta organ och självförvaltningsorgan**

6 § Kommuner och landsting får inrätta partssammansatta organ som inom en nämnds verksamhetsområde ska svara för beredning, förvaltning och verkställighet.

7 § Kommuner och landsting får besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution.

## **Gemensam nämnd**

8 § Kommuner och landsting får besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller ett annat landsting.

## **Revisorer**

9 § Kommuner och landsting ska utse revisorer för granskning av den kommunala verksamheten.

## **Kommunalförbund**

10 § Kommuner och landsting får bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund.

## **Kommunala bolag, stiftelser och föreningar**

11 § Kommuner och landsting får överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till kommunala bolag, stiftelser och föreningar.

## **Privata utförare**

12 § Kommuner och landsting får överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare.

## **Hänvisningar till annan lagstiftning**

13 § Bestämmelser om den kommunala organisationen under krig eller krigsfara finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Bestämmelser om kommuners och landstings organisation och kompetens vid extraordinära händelser i fredstid finns i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.



**14 §** Bestämmelser om att vissa landsting samt Gotlands kommun får beteckna fullmäktige och styrelsen som regionfullmäktige och regionstyrelsen finns i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län.

## **4 kap. Förtroendevalda**

### **Definition av förtroendevalda**

**1 §** Med förtroendevalda avses i denna lag ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer.

Med förtroendevalda avses också ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer i ett kommunalförbund.

### **Kommunal- och landstingsråd**

**2 §** En förtroendevald som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska ha benämningen kommunalråd, borgarråd, landstingsråd, oppositionsråd eller en annan benämning som fullmäktige bestämmer.

En sådan förtroendevald får tidigast väljas av fullmäktige vid första sammanträdet efter det att val av fullmäktige har hållits i hela landet.

### **Valbarhet**

**3 §** Ledamöter och ersättare i fullmäktige väljs bland dem som har rösträtt enligt 8 kap. 4 och 5 §§.

Vid valen av ledamöter och ersättare i nämnderna är, oberoende av vad som framgår av röstlängden, den valbar som vid tidpunkten för sådant val uppfyller de villkor som uppställs i 8 kap. 4 och 5 §§. Detsamma gäller vid valen av fullmäktigeberedningar och förtroendevalda som anges i 2 § första stycket samt vid val av revisorer.

**4 §** Bestämmelser om valbarhetshinder för direktören och förvaltningscheferna finns i 7 kap. 3 §.

5 § Den som är vald till ledamot eller ersättare i fullmäktige är inte valbar som revisor inom den kommunen eller det landstinget.

Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget är inte valbar som revisor för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten. Detsamma gäller make, sambo, föräldrar, barn, syskon eller andra närstående till den redovisningsskyldige.

6 § Den som är vald till revisor är inom den kommunen eller det landstinget inte valbar som

1. ledamot eller ersättare i fullmäktige, i en nämnd eller en fullmäktigeberedning, eller
2. ledamot eller ersättare i en sådan juridisk person som avses i 10 kap. 2–5 och 7 §§.

### Uppdragets upphörande

7 § Fullmäktige ska befria en förtroendevald från uppdraget när den förtroendevalde önskar avgå, om det inte finns särskilda skäl mot det.

8 § Om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör uppdraget genast. För en förtroendevald som valts av fullmäktige upphör uppdraget vid nästa fullmäktigesammanträde, om inte fullmäktige beslutar att den förtroendevalde får ha kvar sitt uppdrag under återstoden av mandattiden.

9 § Uppdragen för de förtroendevalda som har valts av fullmäktige upphör om

1. valet till fullmäktige har upphävts och omval har hållits,
2. rättelse har skett genom förnyad sammanräkning och mandatfördelningen mellan partierna har ändrats, eller
3. extra val till fullmäktige har hållits.

När omvalet, sammanräkningen eller extra valet har avslutats, ska fullmäktige hålla nytt val av förtroendevalda för återstoden av mandattiden.

Uppdragen ska upphöra två månader efter det att omvalet, sammanräkningen eller extra valet har avslutats. Fullmäktige får dock besluta att de förtroendevalda som valts enligt andra stycket ska

tillträda vid en tidigare tidpunkt, vid vilken uppdragen enligt första stycket då också upphör.

**10 §** Fullmäktige får återkalla uppdraget för en förtroendevald som valts av fullmäktige, om den förtroendevalde

1. har vägrats ansvarsfrihet, eller
2. har dömts för ett brott på vilket fängelse i lägst två år kan följa och domen fått laga kraft.

**11 §** Fullmäktige får återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd

1. när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige, eller
2. vid förändringar i nämndorganisationen.

Förtroendeuppdragen upphör att gälla när val av nya ledamöter och ersättare har hållits eller när en ny nämndorganisation träder i kraft.

## Ledighet från anställning

**12 §** Förtroendevalda har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag. Ledigheten ska omfatta tid för

1. möten i kommunala organ,
2. andra möten som är nödvändiga för uppdragen,
3. resor till och från mötena, och
4. behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena.

Rätt till ledighet enligt första stycket ska gälla även av fullmäktige utsedda styrelseledamöter, styrelsesuppleanter och lekmannarevisorer eller motsvarande andra revisorer och deras suppleanter i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–5 och 7 §§.

## Ekonomiska förmåner

**13 §** Förtroendevalda har rätt till skälig ersättning för de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förlorar på grund av uppdraget.

14 § Förtroendevalda med funktionsnedsättning har rätt till skälig ersättning för resekostnader som uppkommer när de fullgör sina uppdrag.

15 § Förtroendevalda med barn som har behov av tillsyn har rätt till skälig ersättning för kostnader för barntillsyn som uppkommer när de fullgör sina uppdrag.

16 § Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för ersättning enligt 13–15 §§.

17 § Fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning ska få

1. ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget utöver vad som följer av 14 och 15 §§,
2. arvode för det arbete som är förenat med uppdraget,
3. pension, och
4. andra ekonomiska förmåner.

Om fullmäktige beslutar att arvode ska betalas, ska arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag.

18 § Bestämmelserna i 13–15 §§ och 17 § andra stycket gäller inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid.

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

### **Initiativrätt**

20 § Varje ledamot i fullmäktige får väcka motioner.

Ledamoten får också ställa interpellationer och frågor enligt 5 kap. 62–67 §§.

21 § Varje ledamot i nämnderna får väcka ärenden i nämnderna.

22 § Varje revisor får väcka ärenden i en nämnd eller i en fullmäktigeberedning om ärendet rör granskningen av verksamheten i nämnden eller beredningen.

### Ersättare

23 § När en ersättare tjänstgör har denne samma rättigheter som en ledamot.

### Förtroendevalda med funktionsnedsättning

24 § Kommuner och landsting ska verka för att förtroendevalda med funktionsnedsättning kan delta i handläggningen av ärenden på samma villkor som andra förtroendevalda.

### Omröstning och beslut

25 § Varje ledamot i fullmäktige eller i en nämnd har en röst.

26 § En ledamot i fullmäktige eller i en nämnd har rätt att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut.

Ordföranden är dock alltid skyldig att rösta, när det behövs för att ärendet ska kunna avgöras.

27 § En ledamot i en nämnd som deltar i handläggningen av ett ärende ska delta i avgörandet av ärendet, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Ingen är dock skyldig att rösta för fler än ett förslag.

### Reservation

28 § En förtroendevald som har deltagit i avgörandet av ett ärende får reservera sig mot beslutet. Reservationen ska anmälas innan sammanträdet avslutas.

## Närvarorätt

29 § Fullmäktige får besluta att en förtroendevald som inte är ledamot eller ersättare i en viss nämnd ska få närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten.

Beslutet får även innefatta att den förtroendevalde ska ha rätt att få sin mening antecknad i protokollet.

## Partistöd

30 § Kommuner och landsting får ge ekonomiskt bidrag och annat stöd till politiska partier för att stärka deras ställning i den kommunala demokratin (partistöd).

Partistöd får ges till de politiska partier som är representerade i fullmäktige och som är juridiska personer. Ett parti är representerat om det har fått mandat i fullmäktige för vilket en vald ledamot är fastställd enligt 14 kap. vallagen (2005:837).

Partistöd får ges också till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde.

31 § Fullmäktige ska besluta om partistödet omfattning och formerna för det. Stödet får inte utformas så, att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti. Fullmäktige får besluta att endast mandat för vilket en vald ledamot är fastställd enligt 14 kap. vallagen (2005:837) ska beaktas vid fördelningen av partistödet.

32 § Beslut om att betala ut partistöd ska fattas av fullmäktige minst en gång per år.

33 § Beslut om partistöd ska innehålla ett krav på att mottagaren av partistödet årligen ska lämna en skriftlig redovisning som visar att partistödet har använts för det ändamål som anges i 30 § första stycket.

Redovisningen ska avse perioden den 1 januari–31 december och ges in till fullmäktige senast sex månader efter redovisningsperiodens utgång. En av mottagaren utsedd särskild granskare ska granska om redovisningen ger en rättvisande bild av hur mottagaren har använt

partistödet. Granskarens rapport över granskningen ska bifogas redovisningen.

Fullmäktige får besluta att stöd inte ska betalas till ett parti som inte lämnar redovisning och granskningsrapport enligt första och andra styckena.

## Politiska sekreterare

**34 §** Kommuner och landsting får anställa politiska sekreterare för att biträda de förtroendevalda i det politiska arbetet.

Politiska sekreterare får inte anställas för längre tid än till utgången av det år då val av fullmäktige ska hållas nästa gång i hela landet.

Bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd ska inte tillämpas för politiska sekreterare.

**35 §** En politisk sekreterare har rätt till den ledighet från sin anställning som behövs för tjänstgöringen.

## 5 kap. Fullmäktige

### Fullmäktiges uppgifter

**1 §** Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst

1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
5. val av revisorer,
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet,
8. folkomröstning i kommunen eller landstinget, och
9. extra val till fullmäktige.

Fullmäktige beslutar också i andra ärenden som anges i denna lag eller i andra författningar.

2 § Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för skötseln av sådan verksamhet som bedrivs av kommunen, landstinget eller privata utförare.

I programmet ska också anges

1. hur sådana mål och riktlinjer samt föreskrifter i lag eller annan författning ska följas upp, och

2. hur allmänhetens insyn i de privata utförarnas verksamhet ska tillgodoses.

Vad gäller kommunens eller landstingets egen verksamhet ska programmet omfatta endast sådan verksamhet som enligt 10 kap. 1 § får utföras av privata utförare.

3 § Fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 1 och 2 §§ får dock inte delegeras till nämnderna.

4 § I samband med att budgeten fastställs eller anslag annars beviljas får fullmäktige uppdra åt en nämnd att genomföra en viss verksamhet inom ramen för de riktlinjer om verksamheten som fullmäktige har fastställt, om inte något annat följer av lag eller annan författning.

### **Antalet ledamöter och ersättare**

5 § Fullmäktige bestämmer hur många ledamöter som fullmäktige ska ha.

Antalet ska bestämmas till ett udda tal och till minst

21 i kommuner med 8 000 röstberättigade eller därunder,

31 i kommuner med över 8 000 till och med 16 000 röstberättigade och i landsting med 140 000 röstberättigade eller därunder,

41 i kommuner med över 16 000 till och med 24 000 röstberättigade,

51 i kommuner med över 24 000 till och med 36 000 röstberättigade och i landsting med över 140 000 till och med 200 000 röstberättigade,

61 i kommuner med över 36 000 röstberättigade,

71 i landsting med över 200 000 röstberättigade, och

101 i kommuner med över 600 000 röstberättigade och i landsting med över 300 000 röstberättigade.



6 § Vid tillämpningen av 5 § ska antalet röstberättigade beräknas på grundval av uppgifterna i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet den 1 mars året före valåret.

7 § Om fullmäktige beslutar att antalet ledamöter i fullmäktige ska ändras, ska beslutet tillämpas först när val av fullmäktige hålls nästa gång i hela landet. Beslutet ska fattas före utgången av februari månad valåret. Länsstyrelsen ska genast underrättas om beslutet.

8 § För ledamöter i fullmäktige ska det finnas ersättare.

Fullmäktige bestämmer hur många ersättarna ska vara. Antalet ska utgöra en viss andel, dock högst hälften av det antal platser som varje parti får i fullmäktige. Beslutet ska fattas före utgången av februari månad valåret. Länsstyrelsen ska genast underrättas om beslutet.

Bestämmelser om att utse ersättare finns i vallagen (2005:837).

## Ordinarie val

9 § Ledamöterna och ersättarna i fullmäktige ska väljas för fyra år räknat från och med den 15 oktober valåret.

Om Valprövningsnämnden har beslutat om omval enligt 14 kap. 27 § vallagen (2005:837), ska dock mandattiden förlängas till dess omvalet har avslutats.

## Extra val

10 § Fullmäktige får besluta om extra val till fullmäktige mellan ordinarie val. Extra val ska hållas om minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar för det. Ett beslut om extra val får dock inte fattas förrän sex månader har förflutit från det nyvalda fullmäktiges första sammanträde.

## Ordförande och vice ordförande

11 § Fullmäktige väljer bland sina ledamöter en ordförande och en eller flera vice ordförande, som tillsammans utgör fullmäktiges presidium. Fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen.

## Tidpunkt för sammanträdena

12 § Fullmäktige bestämmer när ordinarie sammanträden ska hållas. Sammanträde ska hållas också om styrelsen eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller om ordföranden anser att det behövs.

## Hur sammanträdena tillkännages

13 § Ordföranden ska tillkänna tid och plats för varje sammanträde med fullmäktige och uppgifter om de ärenden som ska behandlas.

14 § Fullmäktiges sammanträden ska tillkännas på kommunens eller landstingets anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen.

15 § Om ett ärende är så brådskande att det inte hinner tillkännas enligt 13 och 14 §§, ska uppgift om ärendet tillkännas på anslagstavlan senast vardagen närmast före sammanträdesdagen.

## Kallelse till sammanträde

16 § Varje ledamot och ersättare ska på lämpligt sätt kallas till sammanträde minst en vecka före sammanträdesdagen. Kallelsen ska innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet och om de ärenden som ska behandlas.

Information om sådana ärenden som tillkännagetts enligt 15 § ska på lämpligt sätt lämnas till varje ledamot och ersättare så att den kan antas nå dem senast vardagen närmast före sammanträdesdagen.

## Deltagande på distans

17 § Ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans, om fullmäktige har beslutat det. Deltagandet ska i sådant fall ske genom ljud- och bildöverföring i realtid samt på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor.

En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid fullmäktiges sammanträde.

## Ersättarnas tjänstgöring

18 § Om en ledamot är förhindrad att inställa sig till ett sammanträde eller att fortsätta delta i ett sammanträde, ska en ersättare tjänstgöra i ledamotens ställe.

19 § Ersättarna ska tjänstgöra enligt den mellan dem bestämda ordningen. En ersättare som har börjat tjänstgöra har dock alltid företräde oberoende av turordningen. En ersättare som avbryter tjänstgöringen på grund av jäv i ett ärende får åter tjänstgöra, sedan ärendet har handlagts.

20 § En ledamot som inställer sig under ett pågående sammanträde eller till ett fortsatt sammanträde har rätt att tjänstgöra även om en ersättare har trätt in i ledamotens ställe.

21 § En ledamot som har avbrutit tjänstgöringen vid ett sammanträde på grund av något annat hinder än jäv får därefter under samma dag inte tjänstgöra vid sammanträdet.

22 § I kommunfullmäktige har ersättare från samma valkrets som ledamoten företräde till tjänstgöring.

Om samtliga ersättare för en ledamot i kommunfullmäktige är förhindrade att inställa sig eller att fortsätta delta i ett sammanträde, ska i ledamotens ställe den ersättare inträda som enligt den bestämda ordningen står i tur att tjänstgöra för den ledamot som har fått den första platsen för partiet i valkretsen. Om en sådan ersättare inte kan tjänstgöra, ska den ersättare inträda som står i tur att tjänstgöra för den ledamot som har fått den andra platsen för partiet i valkretsen och så vidare efter samma grund.

Om partiets samtliga ersättare i valkretsen är förhindrade att inställa sig eller att fortsätta delta i ett sammanträde, ska den ersättare inträda som har utsetts för partiet i någon annan valkrets efter den grund som nyss har sagts. Den ersättare som har utsetts i den valkrets där partiets röstetal är högst har då företräde.

## Ärenden i fullmäktige

23 § Ärenden i fullmäktige får väckas av

1. en nämnd,
2. en ledamot genom motion,
3. en revisor, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget eller om ärendet gäller granskningen,
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har beslutat det, eller
5. styrelsen i en sådan juridisk person som avses i 10 kap. 2–5 och 7 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

Ärenden i fullmäktige får även väckas genom medborgarförslag och folkinitiativ enligt 8 kap. 7 och 8 §§.

24 § Fullmäktige ska besluta i ärenden som avses i 23 §.

Fullmäktige får dock överlåta till styrelsen eller en annan nämnd att besluta i ett ärende som har väckts genom medborgarförslag, utom i de fall som anges i 1 §.

## Anmärkning och ansvarsfrihet

25 § Fullmäktige ska vid ett sammanträde före utgången av juni månad året efter det år som revisionen avser besluta om ansvarsfrihet ska beviljas eller vägras. Beslutet ska motiveras om det inte är uppenbart obehövligt.

Om revisorerna enligt 12 kap. 12 § riktat anmärkning mot en nämnd eller en fullmäktigeberedning eller mot enskilda förtroendevalda i sådana organ, ska fullmäktige besluta om anmärkningen även ska framställas från fullmäktiges sida. Fullmäktige får rikta anmärkning även om revisorerna inte gjort det. Besluten om anmärkning ska motiveras.

26 § Om ansvarsfrihet vägras, får fullmäktige återkalla uppdraget enligt 4 kap. 10 § eller besluta att skadeståndstalan ska väckas.

Talan som inte grundas på brott ska väckas inom ett år från det att beslutet om vägrad ansvarsfrihet fattades. Annars är rätten till sådan talan förlorad.

### Hur ärendena bereds

27 § Innan ett ärende avgörs av fullmäktige, ska det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning.

28 § Om ett ärende har beretts bara av en fullmäktigeberedning, ska en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör alltid ges tillfälle att yttra sig.

29 § Styrelsen ska alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning.

Styrelsen ska lägga fram förslag till beslut i ett ärende, om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har gjort det.

30 § Fullmäktige får hålla val utan föregående beredning.

Ett ärende som avser avsägelse från ett uppdrag som förtroendevald behöver inte heller beredas.

31 § De år då val av fullmäktige har hållits i hela landet får nyvalda fullmäktige besluta om att ändra mandattiden för en nämnd eller att ändra antalet ledamöter eller ersättare i en nämnd utan föregående beredning.

32 § Fullmäktige får besluta om extra val till fullmäktige utan föregående beredning.

33 § Fullmäktige får behandla revisionsberättelsen utan föregående beredning. Fullmäktige ska dock hämta in förklaring över

1. anmärkning som framställts i revisionsberättelsen, och
2. revisorernas uttalande att ansvarsfrihet inte tillstyrks.

Revisorerna och deras sakkunniga ska alltid ges tillfälle att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen.

Om en förtroendevald har vägrats ansvarsfrihet, får fullmäktige också utan ytterligare beredning besluta att den förtroendevaldes uppdrag ska återkallas enligt 4 kap. 10 §.

**34 §** Ett brådskande ärende får avgöras trots att ärendet inte har beretts, om samtliga närvarande ledamöter är ense om beslutet.

**35 §** Fullmäktiges beslut att enligt 24 § andra stycket överlåta till styrelsen eller en annan nämnd att besluta i ett ärende som har väckts genom medborgarförslag får fattas utan föregående beredning.

**36 §** En motion eller ett medborgarförslag ska om möjligt beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen eller medborgarförslaget väcktes.

Om beredningen inte kan avslutas inom denna tid, ska detta och vad som har kommit fram vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får då avskryva motionen eller medborgarförslaget från vidare handläggning.

**37 §** Fullmäktige får besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige ska handlägga ska hämtas in synpunkter från medlemmarna.

Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. Vid opinionsundersökning eller liknande förfarande får valnämnden i kommunen anlitas, om nämndens verksamhet i övrigt inte hindras av det.

Ska synpunkter hämtas in genom en folkomröstning får fullmäktige besluta att det, med tillämpning av 5 kap. vallagen (2005:837), ska framställas röstlängd och röstkort för omröstningen.

**38 §** Har ett folkinitiativ väckts enligt 8 kap. 8 § ska fullmäktige besluta att folkomröstning ska hållas, om

1. den fråga som initiativet avser är sådan att fullmäktige kan besluta om den, och
2. inte minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar mot förslaget.

Vid sådan folkomröstning ska bestämmelsen i 37 § tredje stycket tillämpas.

39 § Kommunen har rätt att få ersättning för de kostnader som för-  
anleds av att ett landsting anlitar valnämnden.

40 § Bestämmelser om förfarandet vid folkomröstning finns i lagen  
(1994:692) om kommunala folkomröstningar.

### **Rätt och skyldighet för andra än ledamöterna att medverka**

41 § En förtroendevald som anges i 4 kap. 2 § första stycket, och som  
inte är ledamot i fullmäktige, ska närvara vid fullmäktiges samman-  
träden. Han eller hon får delta i överläggningarna och framställa för-  
slag men inte delta i besluten.

42 § Fullmäktige får bestämma att också andra än ledamöter och de  
som anges i 41 § ska ha rätt att delta i överläggningarna men inte i  
besluten.

43 § Ordföranden och vice ordföranden i en nämnd, revisorerna  
samt de anställda i kommunen eller landstinget är skyldiga att lämna  
upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om fullmäktige begär  
det och om det inte finns något hinder mot det på grund av sekre-  
tess.

### **Offentlighet och ordning vid sammanträdena**

44 § Fullmäktiges sammanträden är offentliga.

Fullmäktige får dock besluta att överläggningen i ett visst ärende  
ska hållas inom stängda dörrar. Ersättarna får närvara vid en sådan  
överläggning, även när de inte tjänstgör.

45 § Ordföranden leder fullmäktiges sammanträden och ansvarar för  
ordningen vid sammanträdena.

Ordföranden får visa ut den som uppträder störande och inte  
rättar sig efter tillsägelse.

## Offentlighet vid fullmäktigeberednings sammanträden

46 § En fullmäktigeberednings sammanträden ska hållas inom stängda dörrar. En sådan beredning får dock besluta att dess sammanträden ska vara offentliga, om fullmäktige har medgett det.

## Beslutförhet

47 § Fullmäktige får handlägga ett ärende bara om mer än hälften av ledamöterna är närvarande. Fullmäktige får dock bestämma att interpellationer och frågor får besvaras även om färre ledamöter är närvarande.

48 § Om en ledamot enligt 49 eller 50 § är jävig i ett ärende, får fullmäktige handlägga ärendet, även om antalet deltagande på grund av jävet inte uppgår till det antal som föreskrivs i 47 §.

## Jäv

49 § En ledamot får inte delta i handläggningen av ett ärende som personligen rör ledamoten själv, ledamotens make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan närstående.

Bestämmelserna i 6 kap. 30 § andra och tredje styckena och 32 § om verkan av jäv ska tillämpas också på fullmäktige. Vad som där sägs om nämnd ska i stället gälla fullmäktige.

50 § Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget får inte delta i

1. val av revisor för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten, eller

2. handläggningen av ärenden om ansvarsfrihet för verksamheten. Detsamma gäller make, sambo, föräldrar, barn, syskon eller annan närstående till den redovisningsskyldige.

51 § Trots 50 § får enskilda förtroendevalda mot vilka anmärkning kan riktas enligt 12 kap. 12 § andra stycket delta i fullmäktiges överläggningar, när revisionsberättelsen över den verksamhet som de har ansvaret för behandlas.



Ordföranden och vice ordföranden i en nämnd får också delta i fullmäktiges överläggning när verksamhet inom den egna nämnden behandlas.

Vad som nu har sagts gäller även om de förtroendevalda inte är ledamöter i fullmäktige.

## **Bordläggning och återremiss**

**52 §** Ett ärende ska bordläggas eller återremitteras, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Enkel majoritet krävs dock om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats på begäran av en minoritet.

För bordläggning eller återremiss i fråga om val krävs enkel majoritet. Ett ärende om extra val ska dock alltid bordläggas första gången det tas upp till behandling.

Motiveringen till ett beslut om återremiss ska bestämmas av de ledamöter som begärt återremittering. Vid flera motiveringar får ordföranden pröva vilken motivering som biträds av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna.

**53 §** Ett bordlagt ärende ska behandlas på fullmäktiges nästa sammanträde, om fullmäktige inte beslutar något annat.

## **Hur ärendena avgörs**

**54 §** Ordföranden ska se till att bara sådana ärenden avgörs som har tillkännagetts enligt 13–15 §§.

Ett brådskande ärende får dock avgöras om samtliga närvarande ledamöter beslutar det.

**55 §** När överläggningen har avslutats, lägger ordföranden fram förslag till beslut.

Förslagen ska utformas så, att de kan besvaras med ja eller nej.

Ordföranden redovisar därefter sin uppfattning om vad som har beslutats och bekräftar beslutet med ett klubbslag, om inte omröstning begärs.

**56 §** Om omröstning begärs, ska den ske öppet utom i ärenden som avser val eller anställning av personal.

57 § Utgången bestäms genom enkel majoritet, om inte något annat anges i denna lag eller annan författning.

58 § Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

I ärenden som avser val eller anställning av personal fattas beslutet dock genom lottning.

59 § Ordföranden ska vägra att lägga fram ett förslag till beslut, om ordföranden anser att förslaget innebär att ett nytt ärende väcks.

Ordföranden får vägra att lägga fram ett förslag till beslut, om ordföranden anser att förslaget skulle leda till ett beslut som strider mot lag eller annan författning. Fullmäktige får dock besluta att förslaget ändå ska läggas fram.

### Proportionella val

60 § Om det begärs av det antal väljande som anges i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt ska följande val vara proportionella:

1. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
2. val av revisorer som avses i 12 kap. 4 och 5 §§,
3. val av mer än hälften av ledamöter och samtliga suppleanter i styrelsen för aktiebolag,
4. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för ekonomiska föreningar eller stiftelser, och
5. val av revisorer och revisorssuppleanter samt lekmannarevisorer som ska granska styrelsens förvaltning i aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser.

Första stycket 1 ska inte gälla vid val till en nämnd som avses i 6 kap. 1 § 2, om två tredjedelar av de närvarande ledamöterna i fullmäktige vid inrättandet av nämnden har röstat för att ledamöter i nämnden ska väljas på någon annan grund än partipolitisk.

61 § Om fullmäktiges val av ledamöter och ersättare i vissa statliga styrelser och andra organ finns det bestämmelser i lag eller annan författning.

## Interpellationer

62 § Interpellationer får ställas av ledamöterna och riktas till ordföranden i en nämnd eller en fullmäktigeberedning samt till de förtroendevalda i övrigt som fullmäktige bestämmer.

Fullmäktige i Stockholms kommun får besluta att interpellationer får ställas bara till förtroendevald som anges i 4 kap. 2 § första stycket.

63 § Interpellationerna ska ha ett bestämt innehåll och vara försedda med motivering.

64 § Interpellationer ska avse ämnen som hör till fullmäktiges, en nämnds eller en fullmäktigeberednings handläggning. De får dock inte avse ärenden som rör myndighetsutövning mot någon enskild. De bör ställas endast i angelägenheter av större intresse för kommunen eller landstinget.

65 § Fullmäktige beslutar utan föregående överläggning om en interpellation får ställas.

66 § Fullmäktige får besluta att ordföranden i en nämnd får överlåta besvarandet av en interpellation till en av fullmäktige utsedd ledamot i styrelsen för en sådan juridisk person som avses i 10 kap. 2–5 och 7 §§ eller till ordföranden i styrelsen eller annan nämnd i ett kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

## Frågor

67 § För att hämta in upplysningar får ledamöterna ställa frågor. Bestämmelserna i 62 och 64–66 §§ ska då tillämpas.

En fråga ska ha ett bestämt innehåll. Den får vara försedd med en kort inledande förklaring.

När en fråga besvaras, får bara den som ställer frågan och den som svarar delta i överläggningen.

## Protokollet

68 § Vid sammanträdena ska protokoll föras på ordförandens ansvar.

69 § Protokollet ska redovisa vilka ledamöter och ersättare som har tjänstgjort och vilka ärenden som fullmäktige har handlagt.

70 § Protokollet ska för varje ärende redovisa

1. vilka förslag och yrkanden som har lagts fram och inte tagits tillbaka,
2. i vilken ordning ordföranden har lagt fram förslag till beslut,
3. genomförda omröstningar och resultaten av dem,
4. vilka beslut som har fattats,
5. vilka ledamöter som har deltagit i besluten och hur de har röstat vid öppna omröstningar, och
6. vilka reservationer som har anmälts mot besluten.

71 § I protokollet ska anges vilka interpellationer och frågor som har ställts och vilka interpellationer och frågor som har besvarats.

72 § Ett protokoll ska justeras senast fjorton dagar efter sammanträdet på det sätt som fullmäktige har bestämt.

73 § Bestämmelser om att justering av protokollet ska tillkännages på anslagstavlan finns i 8 kap. 21 §.

## Arbetsordningen

74 § Fullmäktige ska anta en arbetsordning av vilken det ska framgå vad som i övrigt ska gälla för fullmäktiges sammanträden och handläggningen av ärendena.

75 § Arbetsordningen ska reglera

1. antalet ledamöter i fullmäktige,
2. när sammanträden ska hållas,
3. anmälan av hinder att delta i sammanträden,
4. inkallande av ersättare och deras tjänstgöring,
5. vem som ska föra ordet, tills ordförande utsetts,
6. rätten att delta i fullmäktiges överläggningar,
7. förfarandet vid omröstningar,
8. handläggningen av motioner, interpellationer och frågor,
9. formerna för justeringen av protokollet, och
10. fullmäktigepresidiets arbetsuppgifter.

Om fullmäktige med stöd av 8 kap. 7 § har beslutat att medborgarförslag får väckas, ska arbetsordningen reglera hur sådana förslag ska handläggas.

Om fullmäktige har beslutat att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans, ska arbetsordningen reglera i vilken utsträckning sådant deltagande får ske.

## 6 kap. Styrelsen och övriga nämnder

### Nämndernas uppgifter

1 § Fullmäktige ska, om inte något annat anges i lag eller annan författning, bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Fullmäktige får besluta

1. att en nämnd ska ha hand om en eller flera verksamheter i hela kommunen eller landstinget,
2. att en nämnd ska ha hand om en eller flera verksamheter för en del av kommunen eller landstinget,
3. att en nämnd ska ha hand om verksamheten vid en eller flera anläggningar, och
4. att en nämnd ska tillhandahålla tjänster åt en annan nämnd.

2 § Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om.

Nämnderna beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat till dem.

3 § Nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs.

4 § Nämnderna ska redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort sådana uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem med stöd av 5 kap. 3 och 4 §§.

Fullmäktige ska besluta om omfattningen av redovisningen och formerna för den.

5 § Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.

6 § En nämnd får inte bestämma om rättigheter eller skyldigheter för kommunen eller landstinget i ärenden där nämnden företräder kommunen eller landstinget som part.

En nämnd får inte heller utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.

### Särskilt om styrelsens uppgifter

7 § Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–5 och 7 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

8 § Fullmäktige får besluta att styrelsen ska kunna fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Styrelsen får dock inte ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning eller ärenden som i övrigt rör enskilda.

9 § Styrelsen ska i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 10 kap. 2 § pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

10 § Styrelsen ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap. 3–5 §§ är uppfyllda i fråga om sådana aktiebolag som avses i dessa bestämmelser.

11 § Styrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning.

Styrelsen ska också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.

12 § Styrelsen får från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen eller landstinget begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen ska kunna fullgöra sina uppgifter.

13 § Styrelsen ska särskilt

1. bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige med de begränsningar som framgår av 5 kap. 30–34 §§,
2. ha hand om den ekonomiska förvaltningen,
3. verkställa fullmäktiges beslut, och
4. i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har lämnat över till styrelsen.

14 § Fullmäktige får besluta att en annan nämnd än styrelsen helt eller delvis ska ha hand om förvaltningen och verkställigheten i fråga om egendom samt verkställigheten av fullmäktiges beslut. Fullmäktige får också besluta att en annan nämnd helt eller delvis ska ha hand om sin egen medelsförvaltning.

15 § Styrelsen får själv eller genom ombud företräda kommunen eller landstinget i alla mål och ärenden, om inte någon annan ska göra det på grund av lag eller annan författning eller beslut av fullmäktige.

Detta gäller också mål där någon har begärt laglighetsprövning av fullmäktiges beslut, om inte fullmäktige beslutar att själv företräda kommunen eller landstinget i målet.

### Ledamöter och ersättare

16 § Ledamöter och ersättare i en nämnd väljs av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. I styrelsen ska antalet ledamöter och antalet ersättare vara minst fem.

Om ersättarna inte väljs proportionellt, ska fullmäktige bestämma i vilken ordning som de ska tjänstgöra.

**17 §** Fullmäktige ska besluta om ersättarnas tjänstgöring i nämnderna.

De ersättare som inte tjänstgör får närvara vid nämndernas sammanträden och ska underrättas om tid och plats för sammanträdena.

Fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning ersättarna ska ha rätt att delta i överläggningarna och få sin mening antecknad i protokollet.

### **Mandattider**

**18 §** Ledamöterna och ersättarna i styrelsen väljs för fyra år, räknat från och med den 1 januari året efter det år då val av fullmäktige har hållits i hela landet.

Fullmäktige får dock bestämma att styrelsens mandattid ska räknas från och med det sammanträde då valet hålls intill det sammanträde då val av styrelse hålls nästa gång. I ett sådant fall ska nyvalda fullmäktige välja styrelsen vid fullmäktiges första sammanträde.

**19 §** Fullmäktige bestämmer mandattiderna för andra nämnder än styrelsen.

**20 §** Om en ledamot avgår under mandattiden, ska fyllnadval hållas.

Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, inträder i stället en ersättare i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring.

Om fullmäktige har återkallat uppdragen för de förtroendevalda enligt 4 kap. 11 § första stycket 1, ska val av nya ledamöter och ersättare hållas.

### **Ordförande och vice ordförande**

**21 §** Fullmäktige ska bland nämndens ledamöter välja en ordförande och en eller två vice ordförande. Dessa utgör tillsammans nämndens presidium. Fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen.

Om den politiska majoriteten i fullmäktige har förändrats på ett sådant sätt att det parti som nämndens ordförande företräder inte



längre ingår i den politiska majoriteten, får fullmäktige välja ett nytt presidium.

22 § Fullmäktige bestämmer vem som ska fullgöra ordförandens uppgifter när varken ordföranden eller en vice ordförande kan tjänstgöra.

### **Tidpunkt för sammanträdena**

23 § Nämnderna bestämmer tid och plats för sina sammanträden.

Sammanträden ska hållas också om minst en tredjedel av nämndens ledamöter begär det eller ordföranden anser att det behövs.

### **Deltagande på distans**

24 § Fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning ledamöter får delta i en nämnds sammanträden på distans. Deltagande på distans ska ske på det sätt som anges i 5 kap. 17 §.

En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid nämndens sammanträde.

### **Offentlighet och närvarorätt vid nämndsammanträden**

25 § En nämnds sammanträden ska hållas inom stängda dörrar. Nämnden får dock besluta att dess sammanträden ska vara offentliga, om fullmäktige har medgett det.

Om fullmäktige har medgett det, får nämnden besluta att den eller de som har väckt ett ärende genom medborgarförslag får närvara när nämnden behandlar ärendet och delta i överläggningarna men inte i besluten.

En nämnds sammanträden ska dock alltid hållas inom stängda dörrar i ärenden

1. som avser myndighetsutövning, eller
2. i vilka det förekommer uppgifter som hos nämnden omfattas av sekretess.

26 § En nämnd får kalla en ledamot eller en ersättare i fullmäktige, en annan nämnd eller beredning, en revisor, en anställd hos kommunen eller landstinget eller en särskild sakkunnig att närvara vid ett sammanträde med nämnden för att lämna upplysningar.

Den som har kallats till ett sammanträde får, om nämnden beslutar det, delta i överläggningarna men inte i besluten.

### **Beslutförhet**

27 § En nämnd får handlägga ärenden bara när fler än hälften av ledamöterna är närvarande.

### **Jäv**

28 § En förtroendevald är jävig, om

1. saken angår honom eller henne själv eller hans eller hennes make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för den förtroendevalde själv eller någon närstående,

2. han eller hon eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,

3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till,

4. han eller hon har fört talan som ombud eller mot ersättning biträdd någon i saken, eller

5. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes opartiskhet i ärendet.

29 § Från jäv ska bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

30 § En förtroendevald som är jävig i ett ärende hos en nämnd får inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Denne får dock vidta åtgärder som någon annan inte kan vidta utan olägligt uppskov.

Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot denne ska självant uppges det.

Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i dennes ställe, ska nämnden snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om nämnden annars inte är beslutför och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov.

**31 §** Om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller landstinget äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller landstinget utser minst hälften av styrelseledamöterna, ska jäv enligt 28 § 2 eller 5 inte anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ärendet är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit. Vad som nu har sagts gäller inte när en nämnd handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda.

Jäv enligt 28 § 5 ska inte heller anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ett ärende hos en nämnd tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd.

**32 §** Ett beslut om jäv får överklagas endast i samband med överklagande av det beslut genom vilket nämnden avgör ärendet.

### **Hur ärendena avgörs**

**33 §** I fråga om förfarandet när en nämnd fattar beslut ska 5 kap. 55–58 §§ tillämpas.

För bordläggning av ett ärende i en nämnd krävs det enkel majoritet.

**34 §** Ett ärende som väckts genom medborgarförslag ska om möjligt handläggas så att ärendet kan avgöras inom ett år från det att det väcktes i fullmäktige.

En nämnd som handlägger sådana ärenden ska minst en gång om året informera fullmäktige om de beslut som fattats i ärendena. Nämnden ska även informera om de ärenden som inte har avgjorts inom den tid som anges i första stycket.

## Protokollet

**35 §** Vid ett sammanträde ska protokoll föras.

I fråga om hur protokollet ska föras, protokollets innehåll, justering av protokollet och hur justeringen ska tillkännages ska 5 kap. 68–70 och 72 §§ och 8 kap. 21 § tillämpas.

## Delgivning

**36 §** Delgivning med en nämnd sker med ordföranden eller med den som enligt ett reglemente eller ett särskilt beslut är behörig att ta emot delgivningar.

## Delegering av ärenden

**37 §** En nämnd får uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot eller ersättare att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 38 §.

**38 §** I följande slag av ärenden får beslutanderätten inte delegeras:

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,
4. ärenden som väckts genom medborgarförslag och som lämnats över till nämnden, och
5. vissa ärenden som anges i lag eller annan författning.

**39 §** En nämnd får uppdra åt ordföranden eller en annan ledamot som nämnden har utsett att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande, att nämndens avgörande inte kan avvaktas.

## Anmälan av beslut till nämnd

40 § Nämnden ska besluta om i vilken utsträckning beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 37 § och 7 kap. 5 och 6 §§ ska anmälas till den. Beslut som inte anmäls ska protokollföras särskilt, om beslutet får överklagas enligt bestämmelserna i 13 kap.

Sådana beslut som avses i 39 § ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

## Utskott

41 § En nämnds beslutanderätt får enligt 37 § delegeras till ett utskott. Ett utskott kan också ha till uppgift att bereda nämndens ärenden.

42 § En nämnd ska välja utskott bland ledamöterna och ersättarna i nämnden. Bestämmelserna i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt ska då tillämpas.

## Nämndberedningar

43 § Nämndberedningar bereder nämndens ärenden.

Nämnden får till nämndberedning välja även andra än förtroendevalda.

## Reglementen

44 § Fullmäktige ska anta reglementen om nämndernas verksamhet och arbetsformer.

## 7 kap. Anställda

### Direktören

1 § Styrelsen ska utse en direktör. 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.

2 § 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. Instruktionen ska också fastställa direktörens övriga uppgifter.

### Valbarhetshinder för anställda

3 § Direktören är inte valbar till ett förtroendeuppdrag i kommunen, landstinget eller kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

Den som är chef för en förvaltning som hör till en nämnds verksamhetsområde får inte väljas till ledamot eller ersättare i nämnden.

### Jäv

4 § Bestämmelserna om jäv i 6 kap. 28–32 §§ ska tillämpas för de anställda.

### Delegering av ärenden

5 § En nämnd får uppdra åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 38 §.

6 § Om en nämnd med stöd av 5 § uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller landstinget att besluta i stället.

7 § Om en nämnd med stöd av 5 § uppdrar åt en anställd att besluta på nämndens vägnar, får nämnden ställa upp villkor som innebär att brukarna av nämndens tjänster ska ges tillfälle att lägga fram förslag eller att yttra sig, innan beslutet fattas.

Nämnden får också bestämma att en anställd får fatta beslut endast om företrädare för brukarna har tillstyrkt beslutet.

8 § Bestämmelser om anmälan av beslut till nämnd finns i 6 kap. 40 §.

### Skyldighet att lämna upplysningar

9 § Bestämmelser om de anställdas skyldighet att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden och till revisorerna finns i 5 kap. 43 § och 12 kap. 8 § första stycket.

### Närvarorätt för personalföreträdare

10 § Företrädare för de anställda (personalföreträdare) får, i den omfattning som anges i 11–15 §§, närvara vid sammanträden med andra nämnder än styrelsen.

Närvarorätt saknas dock vid revisorernas sammanträden, i patientnämnder, valnämnder och överförmyndarnämnder.

11 § Personalföreträdarna har rätt att närvara vid en nämnds behandling av ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstinget som arbetsgivare och dess anställda. Nämnden får i enskilda fall besluta att personalföreträdarna får närvara även vid behandlingen av andra ärenden.

12 § Personalföreträdarna har inte rätt att närvara när ärenden av följande slag handläggs:

1. ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, såvida inte ärendet rör en obestämd krets av enskilda,
2. förhandlingar med en arbetstagarorganisation,
3. uppsägningar av kollektivavtal,
4. arbetskonflikter,
5. rättstvister mellan kommunen eller landstinget och en arbetstagarorganisation, och
6. ärenden som avser beställning eller upphandling av varor och tjänster.

13 § Personalföreträdarna har rätt att delta i nämndens överläggningar men inte i besluten.

14 § Med iakttagande av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är en nämnd skyldig att lämna personalföreträdarna de upplysningar som behövs för deras verksamhet.

15 § Personalföreträdarna utses särskilt för varje nämnd bland de anställda, i första hand bland dem som är anställda inom nämndens verksamhetsområde.

Högst tre personalföreträdare och en ersättare för var och en av dem får finnas för varje nämnd.

16 § Personalföreträdarna utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer som kommunen eller landstinget har kollektivavtal med.

17 § Vad som gäller om jäv för den som ska handlägga ett ärende hos en nämnd ska gälla också för personalföreträdare i nämnden.

Jäv enligt 6 kap. 28 § 5 ska dock inte anses föreligga enbart på grund av att personalföreträdaren

1. är förtroendeman eller funktionär hos en arbetstagarorganisation som har intressen att bevaka i ärendet, eller

2. har företrätt organisationen som förtroendeman eller funktionär i en sådan förhandling i ärendet som har ägt rum enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

18 § Personalföreträdarna ska kallas till sammanträden på samma sätt som gäller för ledamöterna i nämnden. Ersättarna kallas bara när de ska tjänstgöra som personalföreträdare.

19 § Beslut som fattas vid ett sammanträde dit personalföreträdarna har tillträde blir inte ogiltiga på grund av att personalföreträdarna eller någon av dem inte har kallats till sammanträdet.

### **Partssammansatta organ**

20 § Fullmäktige får inrätta partssammansatta organ för sådana ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstinget som arbetsgivare och dess anställda, samt beträffande en gemensam nämnd, förhållandet mellan de samverkande kommunerna eller landstingen



som arbetsgivare och deras anställda. Detta gäller dock inte om något annat följer av lag eller annan författning.

De partssammansatta organen ska inom en nämnds verksamhetsområde svara för beredning, förvaltning och verkställighet.

**21 §** Fullmäktige ska fastställa ett partssammansatt organs uppgifter, sammansättning, mandattid och verksamhetsformer i ett reglemente.

**22 §** Partssammansatta organ får inte avgöra frågor som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

De får inte heller avgöra ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.

**23 §** Ett partssammansatt organ ska bestå av företrädare för dels kommunen eller landstinget, dels de anställda.

Kommunens eller landstingets företrädare väljs av fullmäktige eller, om fullmäktige bestämmer det, av en nämnd.

De anställdas företrädare utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer som kommunen eller landstinget har slutit kollektivavtal med om partssammansatta organ.

**24 §** För partssammansatta organ ska följande bestämmelser tillämpas

1. 4 kap. 28 § om reservation,
2. 6 kap. 28–32 §§ om jäv, och
3. 6 kap. 35 § i fråga om hur protokoll ska föras, protokollets innehåll, justering av protokollet och hur justeringen ska tillkännages.

**25 §** En nämnd inom vars verksamhetsområde ett partssammansatt organ har tillsatts får återkalla uppdrag som har lämnats över till organet, om det finns synnerliga skäl för det.

## Hänvisning till annan lagstiftning

**26 §** Bestämmelser om bisysslor för anställda finns i lagen (1994:260) om offentlig anställning.

## 8 kap. Medborgarna

### Medlemskap i kommun

1 § Medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller ska betala kommunalskatt där.

Medlem av en kommun är även en juridisk person som bedriver näringsverksamhet från fast driftställe i kommunen eller en ideell förening vars styrelse har säte i kommunen eller som bedriver verksamhet i kommunen.

Medlem av en kommun är också en medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare) som är bosatt i kommunen men som, enligt 5 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481), inte ska folkbokföras där.

### Medlemskap i landsting

2 § Medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget.

### Medlemmarnas rättigheter

3 § Enligt 2 kap. 4 § ska medlemmarna behandlas lika. I 2 kap. 5 § finns ett förbud mot retroaktiva beslut till nackdel för medlemmarna.

Medlemmar har i enlighet med 13 kap. rätt att överklaga kommunala beslut.

Medlemmar kan enligt 7 § ges rätt att lämna medborgarförslag.

### Rösträtt

4 § Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige har den som är folkbokförd i kommunen, senast på valdagen fyller 18 år och

1. är svensk medborgare eller annan unionsmedborgare,
2. är medborgare i Island eller Norge, eller
3. varit folkbokförd i Sverige tre år i följd före valdagen.

Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige har också en sådan unionsmedborgare som avses 1 § tredje stycket.

5 § Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i landstingsfullmäktige har den som är röstberättigad vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige i en kommun inom landstinget.

6 § Frågor om rösträtt enligt 4 och 5 §§ avgörs på grundval av en röstlängd som upprättas före valet.

### **Medborgarförslag**

7 § Den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget får, om fullmäktige har beslutat det, väcka ärenden i fullmäktige (medborgarförslag). Då får även unionsmedborgare som avses i 1 § tredje stycket lämna medborgarförslag.

### **Folkinitiativ**

8 § Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige väckas av minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar (folkinitiativ). Initiativet ska vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, uppgifter om när namnteckningarna gjorts, namnförtydliganden, personnummer och uppgift om deras adresser.

Vid beräkningen av antalet initiativtagare ska endast de räknas med som har skrivit under initiativet under den sexmånadersperiod som föregått inlämnandet.

### **Brukarinflytande**

9 § Nämnderna ska verka för att samråd sker med dem som brukar deras tjänster.

10 § Bestämmelser om att brukarna i vissa fall ska ges tillfälle att lägga fram förslag eller att yttra sig innan beslut fattas av en anställd finns i 7 kap. 7 §.

## Självförvaltningsorgan

**11 §** Fullmäktige får besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution, om inte något annat följer av lag eller annan författning. Fullmäktige får i ett sådant fall även besluta att nämnden får uppdra åt självförvaltningsorganet att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller som i övrigt avses i 6 kap. 38 § får dock inte delegeras till ett självförvaltningsorgan.

**12 §** Nämnden ska i en arbetsordning fastställa självförvaltningsorganets uppgifter, sammansättning, arbetsformer och mandattid.

De beslut som självförvaltningsorganet fattar med stöd av uppdrag enligt 11 § ska anmälas till nämnden, som bestämmer i vilken ordning det ska ske.

**13 §** Ett självförvaltningsorgan ska bestå av företrädare för dem som brukar anläggningen eller institutionen och de anställda där. Företrädarna för sådana brukare ska vara fler än dem som företräder de anställda.

Nämnden väljer på förslag av brukarna de ledamöter och ersättare som ska företräda brukarna och på förslag av de anställda dem som ska företräda de anställda.

**14 §** De ledamöter och ersättare som företräder brukarna har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdraget och de ekonomiska förmåner som fullmäktige bestämt för de förtroendevalda.

**15 §** En nämnd får helt eller delvis återkalla ett uppdrag som har getts till ett självförvaltningsorgan, om det finns särskilda skäl för det. Detsamma gäller uppdraget för enskild ledamot.

## Mötesoffentlighet

16 § Bestämmelser om allmänhetens rätt att närvara vid sammanträden finns i

1. 5 kap. 44 § i fråga om fullmäktige,
2. 5 kap. 46 § i fråga om fullmäktigeberedningar,
3. 6 kap. 25 § i fråga om styrelser och övriga nämnder, och
4. 9 kap. 11 § i fråga om kommunalförbund med förbundsdirection.

## Handlingsoffentlighet

17 § Bestämmelser om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar och uppgifter ur allmänna handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Bestämmelser om allmänhetens rätt att ta del av handlingar hos vissa juridiska personer enligt 10 kap. 2–5 och 7 §§ finns i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bestämmelser om allmänhetens rätt att ta del av handlingar i delägda kommunala bolag som inte omfattas av 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen finns i 10 kap. 4 § andra stycket.

## Anslagstavlan

18 § Varje kommun och landsting ska på sin webbplats ha en anslagstavla. Anslagstavlan ska vara lättillgänglig och kunna särskiljas från övrigt innehåll på webbplatsen.

Kommuner och landsting ska i sina lokaler eller på annan plats ge allmänheten möjlighet att ta del av innehållet på anslagstavlan.

19 § Anslagstavlan ska innehålla

1. tillkännagivanden om fullmäktiges sammanträden,
2. tillkännagivanden av justerade protokoll,
3. tillkännagivanden av delegationsbeslut som inte ska anmälas till en nämnd,
4. justerade protokoll i den utsträckning kommunen eller landstinget bestämmer och det inte strider mot lag eller annan författning, och
5. upplysningar om hur beslut kan överklagas enligt 13 kap.

Anslagstavlan ska även innehålla kungörelser, tillkännagivanden eller annan information som med stöd av lag eller annan författning ska meddelas på anslagstavlan.

20 § Anslagstavlan får utöver det som anges i 19 § endast innehålla tillkännagivanden om styrelsens och övriga nämnders sammanträden samt beslutsunderlag inför fullmäktiges, styrelsens och övriga nämnders sammanträden.

### **Tillkännagivande av protokoll**

21 § Senast andra dagen efter det att protokollet har justerats ska justeringen tillkännas på anslagstavlan. Av tillkännagivandet ska framgå var protokollet finns tillgängligt samt vilken dag det har tillkännagetts. Tillkännagivandet får inte tas bort från anslagstavlan före överklagandetidens utgång enligt 13 kap. 5 § första stycket.

### **Kommunala föreskrifter**

22 § Kommunala föreskrifter ska kungöras genom att det på kommunens eller landstingets anslagstavla tillkännas att protokollet för de beslutade föreskrifterna har justerats.

Gällande kommunala föreskrifter ska finnas tillgängliga för allmänheten på kommunens eller landstingets webbplats. De ska där vara samlade i kommunens eller landstingets författningssamling eller på något annat sätt. Innehållet i samlingen ska framgå av ett register eller någon annan förteckning på webbplatsen.

Första och andra styckena gäller inte om

1. det i lag eller annan författning anges att föreskrifterna ska kungöras eller göras tillgängliga på något annat sätt, eller
2. föreskrifterna på grund av sekretess inte får lämnas ut till var och en.

### **Insyn i budgeten**

23 § Styrelsens förslag till budget ska hållas tillgängligt för allmänheten på kommunens eller landstingets webbplats från och med tillkännagivandet av det sammanträde med fullmäktige då budgeten ska fastställas.

## Insyn i årsredovisningen

24 § Årsredovisningen ska hållas tillgänglig för allmänheten på kommunens eller landstingets webbplats från och med tillkännagivandet av det sammanträde med fullmäktige då årsredovisningen ska godkännas.

25 § Fullmäktige får bestämma att allmänheten får ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde med fullmäktige.

## Insyn i privata utförares verksamhet

26 § Bestämmelser om allmänhetens insyn i verksamhet som genom avtal lämnas över från en kommun, ett landsting eller ett helägt kommunalt bolag till en privat utförare finns i 10 kap. 3 och 10 §§.

## Information till enskilda

27 § När enskilda kan välja mellan olika utförare av en nämnds tjänster ska nämnden lämna information om samtliga utförare, om inte annat framgår av lag eller annan författning.

Sådan information ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

## 9 kap. Kommunal samverkan

### Kommunalförbund

#### *Bildande av kommunalförbund*

1 § Ett kommunalförbund bildas genom att förbundsmedlemmarna antar en förbundsordning. Förbundsmedlemmarna kan också i förbundsordningen ange en senare tidpunkt vid vilken kommunalförbundet ska bildas.

*Bestämmelser som ska tillämpas för kommunalförbund*

2 § Om inget annat anges eller följer av bestämmelserna om kommuner och landsting i denna lag, tillämpas dessa även för kommunalförbund.

När ett kommunalförbund har hand om en angelägenhet som det finns bestämmelser om i en särskild författning, ska den författningens bestämmelser om kommuner eller landsting tillämpas för förbundet.

Om det i någon annan författning finns särskilda bestämmelser om kommunalförbund för ett visst ändamål, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

*Beslutande församling, förbundsstyrelse och övriga organ*

3 § I ett kommunalförbund ska det som beslutande församling finnas ett förbundsfullmäktige eller en förbundsdirektion.

Ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen väljs av förbundsmedlemmarnas fullmäktige enligt vad som anges i förbundsordningen.

Varje förbundsmedlem ska vara representerad i den beslutande församlingen med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare ska vara lika många som antalet ledamöter.

4 § Den beslutande församlingen väljs för fyra år, om inte en kortare mandattid anges i förbundsordningen.

Mandattiden räknas från och med den 1 januari året efter det då val av fullmäktige har hållits i hela landet, om inte annat anges i förbundsordningen.

5 § Den beslutande församlingen ska tillsätta en förbundsstyrelse. Om ett förbund är organiserat med förbundsdirektion, ska direktionen också vara förbundsstyrelse.

Den beslutande församlingen ska tillsätta de organ som utöver förbundsstyrelsen behövs för att fullgöra kommunalförbundets uppgifter.



*Förbundsordningen*

6 § För ett kommunalförbund ska det finnas en förbundsordning som ska antas av förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

7 § Förbundsordningen ska ange

1. kommunalförbundets namn och den ort där förbundet ska ha sitt säte, förbundets medlemmar och ändamål,

2. förbundets organisation, organens uppgifter och inbördes förhållanden samt om interimisorgan får inrättas och om förbundsstyrelsen ska få vara ställföreträdare för förbundsfullmäktige,

3. antalet ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen och hur förbundsmedlemmarna ska vara representerade samt mandattiden i de fall som anges i 4 §,

4. antalet revisorer och deras mandattid,

5. i fråga om förbund med förbundsdirektion, på vilket sätt som revisorer ska utses,

6. om en förbundsmedlem ska ha rätt att väcka ärenden i den beslutande församlingen,

7. om det för beslut ska krävas kvalificerad majoritet i den beslutande församlingen och för vilka ärenden detta ska gälla,

8. om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot i den beslutande församlingen ska ha sådan yttranderätt som anges i 5 kap. 42 §,

9. om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd ska ha sådan närvarorätt som anges i 4 kap. 29 §,

10. på vilken webbplats förbundets anslagstavla ska finnas,

11. förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder och fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna,

12. förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet,

13. riktlinjer om förbundets budgetprocess,

14. om allmänheten ska ha rätt att ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde och i så fall, förutsättningarna för detta,

15. förfarandet vid en förbundsmedlems utträde ur förbundet,

16. förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning samt grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar när förbundet upplöses,

17. ordningen för att lösa tvister mellan förbundet och dess medlemmar, och

18. ordningen för att bestämma ekonomiska förmåner till ledamöterna och ersättarna i den beslutande församlingen samt i fråga om förbund med förbundsledning till revisorerna.

#### *Ledamöter och ersättare*

8 § En förbundsmedlem får till ledamot eller ersättare i den beslutande församlingen välja endast den som är ledamot eller ersättare i förbundsmedlemmens fullmäktige.

Ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen och andra nämnder samt revisorer väljs bland dem som har rösträtt vid val till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

#### *Proportionella val*

9 § Om det begärs av det antal väljande som anges i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt ska val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer vara proportionella.

Om inte något annat följer av förbundsordningen, ska det som sägs i första stycket tillämpas, när den beslutande församlingen väljer ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, andra nämnder, de beslutande organens beredningar samt revisorer.

#### *Budgetprocessen*

10 § Det som sägs om budgetprocessen i 11 kap. 8 och 10 §§ gäller inte kommunalförbund.

11 § I kommunalförbund med förbundsledning ska det sammanträde vid vilket budgeten fastställs vara offentligt. Sammanträdet ska tillkännages på kommunalförbundets anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen.

*Förbundsmedlemmarnas ekonomiska ansvar*

**12 §** Om ett kommunalförbund saknar tillgångar för att betala en skuld, är förbundsmedlemmarna skyldiga att fylla bristen. Varje medlem ska skjuta till så stor del av bristen som svarar mot medlemmens andel i skulden efter de grunder som anges i förbundsordningen.

*Revision*

**13 §** Det som sägs om val av revisorer i 12 kap. 4 och 5 §§ gäller inte för kommunalförbund.

I kommunalförbund med förbundsfullmäktige väljs revisorer av förbundsfullmäktige. I kommunalförbund med förbundsledning väljs revisorer enligt vad som anges i förbundsordningen.

**14 §** I kommunalförbund med förbundsledning ska revisorerna avge en revisionsberättelse till var och en av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Det som sägs om fullmäktige i 5 kap. 25, 26, 33 och 51 §§ ska för sådana förbund gälla förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

**15 §** Om en förbundsledning tillsatt en eller flera nämnder, ska revisorerna avge en särskild revisionsberättelse som avser nämndernas verksamhet till förbundsledningen.

Direktionen prövar frågan om ansvarsfrihet ska beviljas eller inte för de nämnder som den tillsätter.

**16 §** Revisorer i ett kommunalförbund är skyldiga att på begäran lämna upplysningar till de förtroendevalda revisorerna i varje kommun eller landsting som är medlem i kommunalförbundet. Skyldigheten gäller upplysningar om

1. kommunalförbundets angelägenheter, och
2. sådana juridiska personer som omfattas av 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och till vilka kommunalförbundet enligt 10 kap. 2–5 och 7 §§ lämnat över skötseln av en kommunal angelägenhet.

*Folkomröstning*

17 § Kommunalförbund får inte anordna folkomröstning eller anlita valnämnden i en kommun som är förbundsmedlem.

*Anslagstavlan*

18 § Det som anges om fullmäktige och styrelsen i bestämmelserna om anslagstavlan i 8 kap. 18–20 §§ ska i stället avse förbundsfullmäktige, förbundsdirektion och förbundsstyrelsen.

*Utträde*

19 § En förbundsmedlem har rätt att utträda ur ett kommunalförbund.

Uppsägningstiden ska vid utträde vara tre år, om inte en kortare tid anges i förbundsordningen.

**Gemensam nämnd***Tillsättande av gemensam nämnd*

20 § Fullmäktige får besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller ett annat landsting.

21 § En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen och ingår i denna kommuns eller detta landstings organisation.

*Uppgifter*

22 § Kommuner och landsting får genom en gemensam nämnd fullgöra uppgifter enligt 3 kap. 4 §.

En gemensam nämnd får fullgöra uppgifter för vilka det enligt lag eller annan författning ska finnas en eller flera nämnder i varje kommun eller landsting. Sådana uppgifter som kommun- eller landstingsstyrelsen har vid höjd beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap får dock inte fullgöras av en gemensam nämnd.

23 § En gemensam nämnds uppgifter ska närmare preciseras i en överenskommelse mellan de berörda kommunerna och landstingen.

*Bestämmelser som ska tillämpas för gemensam nämnd*

24 § Det som gäller för en nämnd enligt denna lag ska, om inget annat sägs, även tillämpas för en gemensam nämnd.

*Ledamöter och ersättare*

25 § Ledamöter och ersättare väljs av fullmäktige i de samverkande kommunerna och landstingen. Var och en av de samverkande kommunerna och landstingen ska vara representerade i den gemensamma nämnden med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare ska vara lika många som antalet ledamöter.

*Ekonomiska förmåner*

26 § Förtroendevalda i en gemensam nämnd har rätt till ersättning av den kommun eller det landsting som har valt dem.

*Budget*

27 § Budgeten upprättas av den kommun eller det landsting som har tillsatt nämnden. Budgeten ska upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och landstingen.

*Rätt och skyldighet för andra än ledamöterna att medverka*

28 § Fullmäktige i en kommun eller ett landsting som bildat en gemensam nämnd har rätt att begära upplysningar från nämnden. Ordföranden och vice ordföranden i nämnden samt de anställda i de samverkande kommunerna och landstingen är skyldiga att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om det inte finns något hinder mot det på grund av sekretess.

*Närvarorätt för personalföreträdare*

29 § Företrädare för anställda i kommuner eller landsting som samverkar i en gemensam nämnd får i den omfattning som anges i 7 kap. 10–15 §§ närvara vid sammanträden med den gemensamma nämnden.

*Interpellationer och frågor*

30 § Ledamöter i fullmäktige i kommuner eller landsting som bildat en gemensam nämnd får ställa interpellationer om nämndens handläggning. För att hämta in upplysningar får ledamöterna ställa frågor. Interpellationer och frågor ska riktas till nämndens ordförande.

*Delegering av ärenden*

31 § En gemensam nämnd får, utöver vad som anges i 7 kap. 5 §, även under samma förutsättningar uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att besluta på nämndens vägnar.

32 § Om en gemensam nämnd med stöd av 7 kap. 5 § uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller landstinget eller i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att besluta i stället.

*Tillkännagivande av protokoll*

33 § Justeringen av en gemensam nämnds protokoll ska tillkännages på var och en av de samverkande kommunernas och landstingens anslagstavlor.

*Reglemente*

34 § Reglementet för en gemensam nämnd ska antas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

*Revision*

35 § En gemensam nämnd ska granskas av revisorerna i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

*Anmärkning och ansvarsfrihet*

36 § Fråga om ansvarsfrihet och om anmärkning för en gemensam nämnd ska prövas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

## Hänvisningar till annan lagstiftning

37 § Särskilda bestämmelser om gemensam nämnd finns i lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet.

38 § Bestämmelser om kommunal samverkan finns i lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen, lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser och i annan lag eller författning.

## 10 kap. Överlämnade av kommunala angelägenheter

### Överlämnande

1 § Kommuner och landsting får efter beslut av fullmäktige lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ.

Om det i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd eller om den innefattar myndighetsutövning, får den dock inte lämnas över med stöd av denna bestämmelse.

### Kommunala bolag

2 § Med ett helägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.

Med ett delägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag eller handelsbolag där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan.

3 § Om en kommun eller ett landsting med stöd av 1 § lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, ska fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen,
3. utse samtliga styrelseledamöter,

4. se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas,

5. utse minst en lekmannarevisor, och

6. se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.

**4 §** Innan skötseln av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett delägt kommunalt bolag, ska fullmäktige se till att bolaget blir bundet av de villkor som avses i 3 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

I delägda kommunala bolag som inte omfattas av 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ska fullmäktige verka för att allmänheten ska ha rätt att ta del av handlingar hos bolaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen.

**5 §** Till lekmannarevisor i hel- eller delägda kommunala bolag ska fullmäktige utse någon av de revisorer som valts enligt 12 kap. 4 § första stycket.

**6 §** Om fullmäktige beslutar att utse en minoritet av styrelseledamöterna i ett aktiebolag utan att tillämpa lagen (1992:339) om proportionellt valsätt enligt 5 kap. 60 § första stycket 3, ska fullmäktige anta riktlinjer för hur dessa ledamöter ska utses.

## **Kommunala stiftelser och föreningar**

**7 §** Det som anges i 3 § 1–4 och 6 gäller också när kommunen ensam eller landstinget ensamt bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. Fullmäktige ska även utse minst en revisor i en sådan stiftelse. Till revisor i stiftelsen ska fullmäktige utse någon av de revisorer som valts enligt 12 kap. 4 § första stycket.

Det som anges i 4 § gäller också en förening där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan och om kommunen eller landstinget tillsammans med någon annan bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.



Det som anges i 3 § om bolagsordningen ska vid tillämpningen av första och andra styckena i stället avse stadgarna i en förening och stiftelseförordnandet eller stiftelseurkunden i en stiftelse.

### **Privata utförare**

8 § Med en privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet enligt 1 §. Med en privat utförare avses inte ett hel- eller delägt kommunalt bolag och inte heller en sådan stiftelse eller förening som avses i 7 §.

9 § När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen respektive landstinget kontrollera och följa upp verksamheten.

10 § Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen eller landstinget genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

## **11 kap. Ekonomisk förvaltning**

### **Mål för den ekonomiska förvaltningen**

1 § Kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–5 och 7 §§. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller landstinget.

Om kommunen eller landstinget har en sådan resultatutjämningsreserv som avses i 14 §, ska riktlinjerna även omfatta hanteringen av den.

## Medelsförvaltningen

2 § Kommunerna och landstingen ska förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses.

3 § Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för medelsförvaltningen.

4 § Fullmäktige ska utöver vad som följer av 3 § besluta om riktlinjer för förvaltningen av medel avsatta för pensionsförpliktelser. I riktlinjerna ska det anges hur medlen ska förvaltas. Tillåten risk vid placering av medlen ska då fastställas. Det ska också anges hur uppföljning och kontroll av förvaltningen ska ske.

## Budgetens innehåll

5 § Kommuner och landsting ska varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår).

Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.

Undantag från andra stycket får göras

1. i den utsträckning som medel från en resultatutjämningsreserv tas i anspråk enligt 14 §, eller

2. om det finns synnerliga skäl.

6 § I budgeten ska skattesatsen och anslagen anges. Av budgeten ska det vidare framgå hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. De finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning ska anges.

Budgeten ska även innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Budgeten ska också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret ska då alltid vara periodens första år. Planen ska innehålla sådana finansiella mål som anges i första stycket.

7 § Fullmäktige får besluta att en nämnd inte ska anvisas några medel.

## Budgetprocessen

8 § Förslag till budget ska upprättas av styrelsen före oktober månads utgång. Förslag till budget för revisorernas verksamhet ska upprättas av fullmäktiges presidium senast vid samma tidpunkt.

Om det finns särskilda skäl till det, får budgetförslaget upprättas i november månad. I så fall ska styrelsen före oktober månads utgång föreslå skattesatsen för den kommunalskatt eller landstingsskatt som ingår i den preliminära inkomstskatten under det följande året.

9 § Styrelsen bestämmer när övriga nämnder senast ska lämna in sina särskilda budgetförslag till styrelsen.

10 § Budgeten fastställs av fullmäktige före november månads utgång.

De år då val av fullmäktige har hållits i hela landet ska budgeten fastställas av nyvalda fullmäktige.

11 § Om budgeten på grund av särskilda skäl inte kan fastställas före november månads utgång, ska fullmäktige ändå fastställa skattesatsen och, i förekommande fall, avgiftssatsen för begravningsavgiften enligt 9 kap. begravningslagen (1990:1144) inom denna tid.

Budgeten ska därefter fastställas före december månads utgång. Fullmäktige får då fastställa en annan skatte- eller avgiftssats än den som har bestämts tidigare.

## Reglering av balanskravsresultat

12 § Om balanskravsresultatet enligt 4 kap. 3 a § lagen (1997:614) om kommunal redovisning för ett visst räkenskapsår är negativt, ska det regleras under de närmast följande tre åren.

Fullmäktige ska anta en åtgärdsplan för hur regleringen ska ske.

Beslut om reglering ska fattas senast i budgeten det tredje året efter det år då det negativa balanskravsresultatet uppkom.

13 § Fullmäktige får besluta att en reglering av ett negativt balanskravsresultat inte ska göras om det finns synnerliga skäl.

## Resultatutjämningsreserver

14 § Kommuner och landsting får till en resultatutjämningsreserv reservera medel som får användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel.

Reservering får göras med högst ett belopp som motsvarar det lägsta av antingen den del av årets resultat eller den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar enligt 4 kap. 3 a § lagen (1997:614) om kommunal redovisning, som överstiger

1. en procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning, eller

2. två procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning, om kommunen eller landstinget har ett negativt eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

## Utgiftsbeslut under budgetåret

15 § Om fullmäktige beslutar om en utgift under löpande budgetår, ska beslutet också innefatta en anvisning om hur utgiften ska finansieras.

## Delårsrapport

16 § Minst en delårsrapport som ska upprättas enligt 9 kap. 1 § lagen (1997:614) om kommunal redovisning ska behandlas av fullmäktige.

## Räkenskaper

17 § Styrelsen och övriga nämnder ska fortlöpande föra räkenskaper över de medel som de förvaltar.

18 § Styrelsen bestämmer när övriga nämnder senast till styrelsen ska redovisa sin medelsförvaltning under föregående budgetår.

## Årsredovisning

19 § När styrelsen har fått övriga nämnders redovisningar, ska den upprätta en årsredovisning.

20 § Årsredovisningen ska lämnas över till fullmäktige och revisorerna snarast möjligt och senast den 15 april året efter det år som redovisningen avser.

21 § Årsredovisningen ska godkännas av fullmäktige. Det ska ske innan fullmäktige enligt 5 kap. 25 § beslutat om ansvarsfrihet ska beviljas eller vägras.

### **Förbud mot pantsättning**

22 § Kommuner och landsting får inte upplåta panträtt i sin egendom till säkerhet för en fordran.

Vid förvärv av egendom får de dock överta betalningsansvaret för lån som tidigare har tagits upp mot säkerhet av panträtt i egendomen.

### **Hänvisningar till annan lagstiftning**

23 § Bestämmelser om skyldighet för styrelsen att underrätta vissa myndigheter om skattesatsen och om avgiftssatsen för begravningsavgiften finns i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

24 § Bestämmelser om bokföring och årsredovisning finns i lagen (1997:614) om kommunal redovisning.

## **12 kap. Revision**

### **Revisorernas uppgifter**

1 § Revisorerna granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionssed all verksamhet som bedrivs inom nämndernas eller fullmäktigeberedningarnas verksamhetsområden. De granskar på samma sätt, genom de revisorer eller lekmanarevisorer som utsetts i juridiska personer enligt 10 kap. 2–5 och 7 §§, även verksamheten i de juridiska personerna.

Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenska-

perna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om att brott av förmögenhetsrättslig karaktär förövats eller om att allmän förvaltningsdomstols avgörande åsidosatts, ska de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om nämnden efter en sådan anmälan inte vidtar åtgärder utan oskäligt dröjsmål, är revisorerna skyldiga att rapportera det till fullmäktige. Revisorerna får dock avstå från att anmäla misstanke om brott till fullmäktige om nämnden funnit att det inte föreligger en sådan misstanke.

2 § Revisorerna ska bedöma om resultaten i delårsrapporten som enligt 11 kap. 16 § ska behandlas av fullmäktige och årsredovisningen är förenliga med de mål fullmäktige beslutat. Revisorernas skriftliga bedömning ska lämnas till fullmäktige inför behandlingen av delårsrapporten och årsredovisningen.

3 § Revisorernas granskning omfattar inte ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild i andra fall än

1. när handläggningen av sådana ärenden har vållat kommunen eller landstinget ekonomisk förlust,

2. när granskningen gäller hur nämnderna verkställer egna gynnande beslut enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen (2001:453),

3. när granskningen gäller hur nämnderna verkställer avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar, eller

4. när granskningen sker från allmänna synpunkter.

### Val av revisorer

4 § Under de år då val av fullmäktige har hållits i hela landet ska nyvalda fullmäktige välja revisorer för granskning av verksamheten under de fyra följande åren.

Om ordförande utses för revisionen, ska till denna väljas en revisor från den politiska minoriteten.

5 § Vid en samlad revision av hela verksamheten ska minst fem revisorer väljas.

Vid en särskild revision för granskning av en viss eller vissa nämnders verksamhet ska minst fem revisorer väljas för varje nämnd eller grupp av nämnder.

### **Revisorernas ställning**

6 § Varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt.

### **Sakkunnigt biträde**

7 § Revisorerna ska i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra granskningen enligt god revisions sed.

Lekmannarevisorer som utses med stöd av 10 kap. 3 och 4 §§ ska i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra uppdraget enligt god sed vid detta slag av granskning.

De sakkunniga ska ha den insikt och erfarenhet av kommunal verksamhet som fordras för att kunna fullgöra uppdraget.

### **Revisorernas rätt till information**

8 § Nämnderna, fullmäktigeberedningarna, de enskilda ledamöterna och ersättarna i dessa, samt de anställda är skyldiga att lämna revisorerna och de sakkunniga de upplysningar som behövs för revisionsarbetet.

De ska också ge revisorerna tillfälle att när som helst inventera de tillgångar som nämnderna eller fullmäktigeberedningarna har hand om och ta del av de räkenskaper och andra handlingar som berör deras verksamhet.

### **Revisorernas förvaltning**

9 § Revisorerna svarar själva för den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget, om inte fullmäktige bestämmer något annat.

10 § De beslut som revisorerna fattar om sin förvaltning och om jäv ska tas upp i protokoll.

Bestämmelserna i 6 kap. 35 § om justering av protokoll och tillkännagivande om justeringen ska tillämpas också på revisorernas protokoll.

## Revisionsberättelse

11 § Revisorerna ska varje år till fullmäktige avge en berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående budgetåret. De sakkunnigas rapporter ska bifogas revisionsberättelsen.

Granskningsrapport enligt 10 kap. 5 § aktiebolagslagen (2005:551) som har lämnats för ett aktiebolag som avses i 10 kap. 2 § ska också bifogas revisionsberättelsen.

Revisionsberättelsen för sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget ingår i ska också bifogas revisorernas berättelse utom i det fall som avses i 9 kap. 14 §. Vidare ska revisionsberättelsen för aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening och stiftelse till vilken kommunen eller landstinget lämnat över skötseln av en kommunal angelägenhet enligt 10 kap. 2–5 och 7 §§ bifogas revisionsberättelsen.

12 § Om anmärkning framställs, ska anledningen till denna anges i revisionsberättelsen.

Anmärkningar får riktas mot

1. nämnder och fullmäktigeberedningar, och
2. de enskilda förtroendevalda i sådana organ.

Revisionsberättelsen ska också innehålla ett särskilt uttalande i fråga om ansvarsfrihet tillstyrks eller inte.

## Jäv

13 § I fråga om jäv för en revisor ska bestämmelserna i 6 kap. 28 § om jäv tillämpas.

14 § Från jäv ska bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.



15 § En revisor som är jävig i ett ärende får inte delta eller närvara vid behandlingen av ärendet. Denne får dock vidta åtgärder som någon annan inte kan vidta utan olägligt uppskov.

Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot denne ska självant uppges det.

Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon av revisorerna ska de gemensamt och snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om revisorerna annars inte är beslutföra och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov.

16 § Ett beslut om jäv får överklagas endast i samband med överklagande av det beslut genom vilket ärendet avgörs.

## Revisionsreglemente

17 § Fullmäktige får anta ett särskilt reglemente om revisionen.

## 13 kap. Laglighetsprövning

### Vem som får överklaga

1 § Varje medlem av en kommun eller ett landsting har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos förvaltningsrätten.

Lagligheten av en gemensam nämnds beslut får överklagas på samma sätt av varje medlem av de samverkande kommunerna och landstingen.

Lagligheten av ett kommunalförbunds beslut får överklagas på samma sätt av varje medlem av de kommuner eller landsting som ingår i kommunalförbundet samt av förbundsmedlemmarna.

### Vilka beslut som får överklagas

2 § Följande beslut får överklagas:

1. beslut av fullmäktige eller den beslutande församlingen i ett kommunalförbund,

2. beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art,
3. beslut av förbundsstyrelsen eller en annan nämnd eller ett partssammansatt organ i ett kommunalförbund, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, och
4. sådana beslut av revisorerna som avses i 12 kap. 10 §.

**3 §** Bestämmelserna i detta kapitel gäller inte om det i lag eller annan författning finns särskilda bestämmelser om överklagande.

### **Hur besluten överklagas**

**4 §** Ett beslut överklagas skriftligt.

I överklagandet ska klaganden ange vilket beslut som överklagas och de omständigheter som överklagandet grundas på.

Överklagandet ska ges in till förvaltningsrätten.

### **Tiden för överklagande**

**5 §** Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens, landstingets eller kommunalförbundets anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. Tiden för överklagande av en gemensam nämnds beslut räknas från det att tillkännagivandet skett på anslagstavlor i samtliga samverkande kommuner och landsting.

Tillkännagivandet av protokollsjusteringen måste finnas på anslagstavlan under hela överklagandetiden för att tiden ska löpa ut.

**6 §** Om överklagandet före överklagandetidens utgång har kommit in till kommunen, landstinget eller kommunalförbundet i stället för till förvaltningsrätten, ska överklagandet ändå prövas. Detsamma gäller när överklagandet av en gemensam nämnds beslut kommit in till någon av de samverkande kommunerna eller landstingen.

### **Grunder för upphävande av besluten**

**7 §** Vid prövningen av överklagandet får domstolen inte ta hänsyn till andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före överklagandetidens utgång.

8 § Ett överklagat beslut ska upphävas, om

1. det inte har kommit till på rätt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

Domstolen får inte ersätta det överklagade beslutet med något annat beslut.

9 § Om ett fel har saknat betydelse för ärendets utgång, behöver beslutet inte upphävas. Detsamma gäller om beslutet har förlorat sin betydelse till följd av senare inträffade förhållanden.

### Handläggningen i domstol

10 § Vid tillämpningen av förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska kommunen, landstinget, den gemensamma nämnden eller kommunalförbundet anses som part.

11 § Ett föreläggande enligt 5 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) får inte gälla sådana brister i överklagandet som består i att det inte anger den eller de omständigheter som överklagandet grundas på.

Bestämmelsen i 29 § förvaltningsprocesslagen om rätt att utan yrkande besluta till det bättre för enskild ska inte tillämpas.

12 § Bestämmelser om hur förvaltningsrättens beslut överklagas finns i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

13 § Om förvaltningsrättens eller kammarrättens beslut har gått klaganden emot, får bara klaganden själv överklaga beslutet.

Om förvaltningsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut eller förbjudit att det verkställs, får domstolens beslut överklagas av kommunen eller landstinget och av deras medlemmar samt, i fråga om beslut av en gemensam nämnd, av nämnden och medlemmarna i de samverkande kommunerna och landstingen.

Om förvaltningsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut av ett kommunalförbund eller förbjudit att det verkställs, får dom-

stolens beslut överklagas av förbundet, av varje kommun och lands-  
ting som är medlem i förbundet och av deras medlemmar.

### När beslut får verkställas

**14 §** Ett beslut som kan överklagas enligt detta kapitel får verk-  
ställas innan det fått laga kraft om inte särskilda skäl talar mot det.  
Vid en sådan prövning ska särskild hänsyn tas till om verkställig-  
heten av beslutet kommer att kunna rättas.

### Rättelse av verkställda beslut

**15 §** Om ett beslut har upphävts genom ett avgörande som har fått  
laga kraft och om beslutet redan har verkställts, ska det organ som  
har fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den utsträck-  
ning som det är möjligt. Ett beslut om rättelse ska meddelas utan  
oskäligt dröjsmål.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.
  2. Genom lagen upphävs
    - a) kommunallagen (1991:900), och
    - b) lagen (1970:462) om vissa anslag på kommuns anslagstavla.
  3. Bestämmelserna om att revisor inte är valbar till ledamot eller ersättare i fullmäktige i 4 kap. 6 § 1 och om antalet ersättare i styrelsen i 6 kap. 16 § första stycket tillämpas första gången efter det att nästa ordinarie val har hållits i landet. Detsamma gäller bestämmelserna om när en ordförande utses för revisionen i 12 kap. 4 § andra stycket.
  4. Äldre bestämmelser om sådana underställda nämnder som fullmäktige beslutat om före ikraftträdandet gäller fram till dess nästa ordinarie val har hållits i landet.
  5. Äldre bestämmelser om att fullmäktige får föreskriva att en lokal nämnd inte får väcka ärenden i fullmäktige gäller fram till dess nästa ordinarie val har hållits i landet.
  6. Äldre bestämmelser gäller för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet.

## 1.2 Förslag till lag (2017:000) om försöksverksamhet med majoritetsstyre

Härigenom föreskrivs följande.

### Införande av majoritetsstyre

1 § En kommun eller ett landsting får besluta att 5 kap. 60 § kommunallagen (2017:000) inte ska tillämpas vid tillsättning av styrelsen (majoritetsstyre).

Ett sådant beslut ska fattas av fullmäktige senast den 31 december året före år för ordinarie val och kräver att minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar för det.

2 § Införande av majoritetsstyre ska ske vid det nyvalda fullmäktiges tillsättande av styrelse enligt 6 kap. 18 § kommunallagen (2017:000).

### Tillsättande av styrelse

3 § När styrelsen ska tillsättas, inbjuder den som varit ledamot i fullmäktige längst tid (ålderspresidenten) gruppledarna för varje parti inom fullmäktige till samråd om den nya styrelsens sammansättning.

Ålderspresidenten lämnar därefter i uppdrag till en av gruppledarna att föreslå en ny styrelse.

4 § Förslag till ny styrelse ska läggas fram till det nyvalda fullmäktiges första sammanträde, då fullmäktige, utan beredning, ska utse styrelsen. Om mer än hälften av de närvarande ledamöterna röstar mot förslaget, är det förkastat. I annat fall är det godkänt.

5 § Har fullmäktige förkastat gruppledarens förslag, ska fullmäktige utse en styrelse med tillämpning av 5 kap. 60 § kommunallagen (2017:000).

## Förutsättningar för oppositionens arbete

6 § Fullmäktige ska i ett reglemente ange 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 om pågående ärenden samt administrativt stöd i övrigt.

## Misstroendeförklaring

7 § Om minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det ska fullmäktige, utan föregående beredning, rösta om en misstroendeförklaring mot styrelsen.

Om fullmäktige med enkel majoritet finner att styrelsen inte har förtroende ska fullmäktige återkalla uppdragen för samtliga ledamöter och ersättare i styrelsen. När fullmäktige ska välja nya ledamöter och ersättare till styrelsen tillämpas inte 5 kap. 60 § kommunallagen (2017:000).

## Upphävande av majoritetsstyre

8 § Fullmäktige får besluta att upphäva ett beslut om att införa majoritetsstyre. Har fullmäktige beslutat att upphäva majoritetsstyre ska fullmäktige utse en ny styrelse med tillämpning av 5 kap. 60 § kommunallagen (2017:000).

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017 i fråga om 1 § och i övrigt den 1 januari 2018.

2. Lagen upphör att gälla vid utgången av 2022.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade

Härigenom föreskrivs att 2, 4, 7–9, 11, 15, 17–19, 22 och 23 §§ samt rubriken närmast före 23 § lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 2 §<sup>1</sup>

Delegerade och ersättare *skall* väljas av kommunfullmäktige inom trettio dagar efter det att kommunen fick del av beslutet om indelningsändringen eller vid den senare tidpunkt som regeringen bestämmer. Valbar är den som är ledamot eller ersättare i fullmäktige i kommunen. Föreskrifterna i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt *skall därvid* tillämpas. Om ersättarna inte väljs proportionellt, *skall* det vid valet också bestämmas i vilken ordning som de *skall* kallas in till tjänstgöring.

Sedan valet har ägt rum, *skall* länsstyrelsen genast underrättas om vilka som har valts.

Om en delegerad avgår under tjänstgöringstiden, *skall* 6 kap. 14 § kommunallagen (1991:900) tillämpas.

Delegerade och ersättare *ska* väljas av kommunfullmäktige inom trettio dagar efter det att kommunen fick del av beslutet om indelningsändringen eller vid den senare tidpunkt som regeringen bestämmer. Valbar är den som är ledamot eller ersättare i fullmäktige i kommunen. Föreskrifterna i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt *ska då* tillämpas. Om ersättarna inte väljs proportionellt, *ska* det vid valet också bestämmas i vilken ordning som de *ska* kallas in till tjänstgöring.

Sedan valet har *hållits*, *ska* länsstyrelsen genast underrättas om vilka som har valts.

Om en delegerad avgår under tjänstgöringstiden, *ska* 6 kap. 20 § kommunallagen (2017:000) tillämpas.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1992:348.

4 §<sup>2</sup>

Länsstyrelsen *skall* snarast möjligt *förordna* en av de delegerade att *utfärda kungörelse* om första sammanträdet och föra ordet där, till dess ordförande har valts.

*Kungörelsen skall* minst en vecka före sammanträdesdagen *anslås* på anslagstavlan i varje kommun som har valt delegerade och inom samma tid sändas *med posten* till varje delegerad och ersättare. *Kungörelsen införs samtidigt i de tidningar där kommunen inför sådana tillkännagivanden som avses i 5 kap. 10 § kommunallagen (1991:900).*

Länsstyrelsen *ska* snarast möjligt *utse* en av de delegerade att *tillkännage* första sammanträdet och föra ordet där, till dess ordförande har valts.

*Tillkännagivandet ska ske* minst en vecka före sammanträdesdagen på anslagstavlan i varje kommun som har valt delegerade och inom samma tid sändas till varje delegerad och ersättare.

7 §<sup>3</sup>

Bestämmelsen i 5 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) om *kungörelse* om sammanträde med kommunfullmäktige tillämpas på motsvarande sätt i fråga om sammanträde med delegerade. *Kungörelsen skall anslås* på anslagstavlan i varje kommun som har valt delegerade *och införs i de tidningar där kommunen inför tillkännagivanden som avses i 5 kap. 10 § nämnda lag.*

Bestämmelsen i 5 kap. 13 § kommunallagen (2017:000) om *tillkännagivande av* sammanträde med kommunfullmäktige tillämpas på motsvarande sätt i fråga om sammanträde med delegerade. *Tillkännagivandet ska ske* på anslagstavlan i varje kommun som har valt delegerade.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1991:1694.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1991:1694.



8 §<sup>4</sup>

En delegerad som är *hindrad* att inställa sig till ett sammanträde *skall* genast anmäla detta till ordföranden, som kallar in en ersättare.

I fråga om ersättarnas tjänstgöring *skall* 5 kap. 12–16 §§ kommunallagen (1991:900) tillämpas.

Vad som *sägs* i första och andra styckena i fråga om inkallande av ersättare och ersättarnas tjänstgöring gäller också när en delegerad som inte har utsetts genom proportionellt val har avgått och fyllnadsval ännu inte *har ägt rum*.

En delegerad som är *förhindrad* att inställa sig till ett sammanträde *ska* genast anmäla detta till ordföranden, som kallar in en ersättare.

I fråga om ersättarnas tjänstgöring *ska* 5 kap. 18–22 §§ kommunallagen (2017:000) tillämpas.

Vad som *anges* i första och andra styckena i fråga om inkallande av ersättare och ersättarnas tjänstgöring gäller också när en delegerad som inte har utsetts genom proportionellt val har avgått och fyllnadsval ännu inte *hållits*.

9 §<sup>5</sup>

Varje delegerad har en röst.

Rätt att delta i delegerades överläggningar men *ej* i besluten har även

1. ordföranden eller vice ordförande i arbetsutskott eller kommitté som avses i 14 § eller i kommunstyrelsen i en kommun som har valt delegerade,

2. ordföranden eller vice ordförande i annan nämnd eller i beredning i en kommun som har valt delegerade vid handläggningen av ett ärende som har beretts av nämnden eller beredningen och vid besvarandet av en interpellation som har framställts till ordföranden i nämnden eller beredningen,

3. ledamöter i det arbetsutskott som avses i 14 § eller i kommunstyrelsen i en kommun som har valt delegerade och sådana ledamöter i styrelsen för

Rätt att delta i delegerades överläggningar men *inte* i besluten har även

3. ledamöter i det arbetsutskott som avses i 14 § eller i kommunstyrelsen i en kommun som har valt delegerade och sådana ledamöter i styrelsen för

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1991:1694.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2014:574.

en sådan juridisk person som avses i 3 kap. 16 a–18 b §§ kommunallagen (1991:900) vid besvaret av en interpellation som har överlämnats för att besvaras av dem,

4. i den mån delegerade har beslutat det, ledamöter eller ersättare i ett arbetsutskott eller en kommitté som avses i 14 § eller i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, någon annan nämnd eller beredning i en kommun som har valt delegerade.

Delegerade får kalla en tjänsteman i en kommun som har valt delegerade eller en särskild sakkunnig för att meddela upplysningar vid ett sammanträde.

en sådan juridisk person som avses i 10 kap. 2–5 och 7 §§ kommunallagen (2017:000) vid besvaret av en interpellation som har överlämnats för att besvaras av dem,

#### 11 §<sup>6</sup>

Föreskrifterna i 4 kap. 11 § och i 5 kap. 18–20, 36–46 och 48–62 §§ kommunallagen (1991:900) skall tillämpas också på delegerade och deras ordförande.

Interpellationer och frågor som avses i 5 kap. 49–56 §§ kommunallagen får framställas, förutom till ordföranden i arbetsutskottet och i en kommitté, även till ordföranden i kommunstyrelsen eller i någon annan nämnd eller beredning i en kommun som har valt delegerade.

Tillkännagivanden som avses i 5 kap. 62 § kommunallagen skall ske på anslagstavlan i varje kommun som har valt delegerade.

Föreskrifterna i 4 kap. 12 §, 5 kap. 17, 44, 45 och 47–72 §§ samt 8 kap. 21 § kommunallagen (2017:000) ska tillämpas också på delegerade och deras ordförande.

Interpellationer och frågor som avses i 5 kap. 62–67 §§ kommunallagen får framställas, förutom till ordföranden i arbetsutskottet och i en kommitté, även till ordföranden i kommunstyrelsen eller i någon annan nämnd eller beredning i en kommun som har valt delegerade.

Tillkännagivanden som avses i 8 kap. 21 § kommunallagen ska ske på anslagstavlan i varje kommun som har valt delegerade.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 1992:348.

15 §<sup>7</sup>

Ledamöter och ersättare i arbetsutskottet eller i en kommitté väljs för tiden till dess indelningsändringen träder i kraft till det antal som delegerade bestämmer. Antalet ledamöter i arbetsutskottet får dock inte vara mindre än fem.

I fråga om valbarhet till ledamot eller ersättare i arbetsutskottet eller i en kommitté tillämpas 4 kap. 5 och 6 §§ kommunallagen (1991:900). Därvid skall iakttagas, att utöver delegerad och ersättare för delegerad endast den som är folkbokförd inom området för kommunen enligt den nya indelningen är valbar. Om en ledamot eller ersättare upphör att vara valbar, upphör hans uppdrag genast.

Delegerade skall befria en ledamot eller ersättare från hans uppdrag, om han vill avgå och särskilda skäl inte talar mot det.

Om ersättare inte väljs proportionellt, skall vid valet även bestämmas den ordning i vilken de skall kallas in till tjänstgöring.

I fråga om valbarhet till ledamot eller ersättare i arbetsutskottet eller i en kommitté tillämpas 4 kap. 3 § och 7 kap. 3 § kommunallagen (2017:000). Då ska iakttagas, att utöver delegerad och ersättare för delegerad endast den som är folkbokförd i kommunen enligt den nya indelningen är valbar. Om en ledamot eller ersättare upphör att vara valbar, upphör hans eller hennes uppdrag genast.

Delegerade ska befria en ledamot eller ersättare från hans eller hennes uppdrag, om han eller hon vill avgå och särskilda skäl inte talar mot det.

Om ersättare inte väljs proportionellt, ska vid valet även bestämmas den ordning i vilken de ska kallas in till tjänstgöring.

17 §<sup>8</sup>

Bestämmelserna i 4 kap. 7, 8 och 11 §§, 6 kap. 10, 11, 14, 18 och 23–31 §§ samt i 7 kap. kommunallagen (1991:900) tillämpas i fråga om arbetsutskottet och kommittéer. Sådana tillkännagivanden som avses i 6 kap. 30 §

Bestämmelserna i 4 kap. 8, 9 och 12 §§, 6 kap. 17, 20, 23 och 27–36 §§, 7 kap. 10–25 §§ samt i 8 kap. 11–15 §§ kommunallagen (2017:000) tillämpas i fråga om arbetsutskottet och kommittéer. Sådana tillkännagivanden som

<sup>7</sup> Senaste lydelse 1991:1694.

<sup>8</sup> Senaste lydelse 1991:1694.

andra stycket kommunallagen *skall* ske på anslagstavlan i varje kommun som har valt delegerade.

Arbetsutskottet och en kommitté får kalla en delegerad eller ersättare för en delegerad, en ledamot av en kommitté eller en tjänsteman hos en kommun som har valt delegerade eller en särskild sakkunnig att närvara vid ett sammanträde. Den som har kallats får, om utskottet eller kommittén beslutar det, delta i överläggningarna men inte i besluten.

Arbetsutskottets och kommittés protokoll och övriga handlingar *skall* vårdas och förtecknas.

avses i 6 kap. 35 § andra stycket kommunallagen *ska* ske på anslagstavlan i varje kommun som har valt delegerade.

Arbetsutskottets och kommittés protokoll och övriga handlingar *ska* vårdas och förtecknas.

### 18 §<sup>9</sup>

Förslag till budget för kommunen enligt den nya indelningen *skall* göras upp av arbetsutskottet. *Därvid* tillämpas 8 kap. 6 och 7 §§ kommunallagen (1991:900).

Om fastställande av budgeten finns bestämmelser i 8 kap. 8–10 §§ kommunallagen.

Förslag till budget för kommunen enligt den nya indelningen *ska* göras upp av arbetsutskottet. *Då* tillämpas 11 kap. 8 och 9 §§ kommunallagen (2017:000).

Om fastställande av budgeten finns bestämmelser i 8 kap. 23 § *samt* 11 kap. 10 och 11 §§ kommunallagen.

### 19 §<sup>10</sup>

Ett ärende får endast i de fall som anges i 5 kap. 29–32 §§ kommunallagen (1991:900) avgöras av delegerade innan det har blivit berett på något av de sätt som anges i 14 §. Arbetsutskottet *skall* alltid få tillfälle att yttra sig i ett ärende som har

Ett ärende får endast i de fall som anges i 5 kap. 30–34 §§ kommunallagen (2017:000) avgöras av delegerade innan det har blivit berett på något av de sätt som anges i 14 §. Arbetsutskottet *ska* alltid få tillfälle att yttra sig i ett ärende som har

<sup>9</sup> Senaste lydelse 1991:1694.

<sup>10</sup> Senaste lydelse 1991:1694.

beretts av någon annan än utskottet.

beretts av någon annan än utskottet.

## 22 §<sup>11</sup>

Delegerade väljer minst fem revisorer som *skall* granska arbetsutskottets och kommittéernas verksamhet. I fråga om valbarhet till revisor, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse tillämpas bestämmelserna i 15 § om ledamöter och ersättare i arbetsutskottet.

Revisorerna *skall* det år då indelningsändringen träder i kraft *avge* en berättelse om resultatet av revisionen till kommunfullmäktige i kommunen enligt den nya indelningen. Fullmäktige *skall* vid sammanträde före utgången av detta år besluta om ansvarsfrihet *skall* beviljas eller om någon åtgärd för att bevara kommunens rätt *skall* vidtas.

I fråga om revisionen tillämpas i övrigt bestämmelserna om revision i kommunallagen (1991:900).

### *Besvär*

Delegerade väljer minst fem revisorer som *ska* granska arbetsutskottets och kommittéernas verksamhet. I fråga om valbarhet till revisor, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse tillämpas bestämmelserna i 15 § om ledamöter och ersättare i arbetsutskottet.

Revisorerna *ska* det år då indelningsändringen träder i kraft *lämna* en berättelse om resultatet av revisionen till kommunfullmäktige i kommunen enligt den nya indelningen. Fullmäktige *ska* vid sammanträde före utgången av detta år besluta om ansvarsfrihet *ska* beviljas eller om någon åtgärd för att bevara kommunens rätt *ska* vidtas.

I fråga om revisionen tillämpas i övrigt bestämmelserna om revision i kommunallagen (2017:000).

### *Överklagande*

## 23 §<sup>12</sup>

Beslut av delegerade, arbetsutskottet, kommittéer eller partsammansatta organ får överklagas enligt bestämmelserna i 10 kap.

Beslut av delegerade, arbetsutskottet, kommittéer eller partsammansatta organ får överklagas enligt bestämmelserna i 13 kap.

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2006:370.

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2009:792.

kommunallagen (1991:900). Besluten får överklagas av varje kommun som har valt delegerade och av den som är medlem av en sådan kommun.

När 10 kap. 14 § kommunallagen tillämpas gäller, om förvaltningsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut eller förbjudit att det verkställs, att domstolens beslut får överklagas även av en kommun som har valt delegerade och den som är medlem av en sådan kommun.

Bestämmelserna i 10 kap. 15 § kommunallagen om rättelse av *verkställighet* tillämpas på beslut av delegerade, arbetsutskottet, kommittéer eller partssammansatta organ.

kommunallagen (2017:000). Besluten får överklagas av varje kommun som har valt delegerade och av den som är medlem av en sådan kommun.

När 13 kap. 13 § kommunallagen tillämpas gäller, om förvaltningsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut eller förbjudit att det verkställs, att domstolens beslut får överklagas även av en kommun som har valt delegerade och den som är medlem av en sådan kommun.

Bestämmelserna i 13 kap. 15 § kommunallagen om rättelse av *verkställda beslut* tillämpas på beslut av delegerade, arbetsutskottet, kommittéer eller partsammansatta organ.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2. Äldre bestämmelser gäller för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet.

## 1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar

Härigenom föreskrivs att 1, 5 och 13 §§ lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §

Denna lag gäller för folkomröstning som avses i kommunallagen (1991:900).

Denna lag gäller för folkomröstning som avses i kommunallagen (2017:000).

### 5 §<sup>13</sup>

Rösträtt vid folkomröstning i en kommun har den som är folkbokförd i kommunen, senast på dagen för folkomröstningen fyller 18 år och

1. är medborgare i Sverige eller i någon annan av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare),

2. är medborgare i Island eller Norge, eller

3. för det fall de är andra utlänningar, har varit folkbokförda i Sverige tre år i följd före dagen för folkomröstningen.

3. varit folkbokförd i Sverige tre år i följd före dagen för folkomröstningen.

*Rösträtt vid folkomröstning i en kommun har också en sådan unionsmedborgare som avses i 8 kap. 1 § tredje stycket kommunallagen (2017:000).*

Rösträtt vid folkomröstning i ett landsting har den som har rösträtt vid folkomröstning i en kommun inom landstinget.

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2002:250.

13 §<sup>14</sup>

Valnämndens beslut med anledning av en folkomröstning i ett landsting får på begäran av en medlem av det landstinget överklagas genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Valnämndens beslut med anledning av en folkomröstning i ett landsting får på begäran av en medlem av det landstinget överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:000).

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.
  2. Äldre bestämmelser gäller för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet.

---

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2002:250.



## 1.5 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs att 26 kap. 4 och 7 §§ miljöbalken (1998:808) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 26 kap.

#### 4 §<sup>15</sup>

Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt 3 § och finner den tillsynsmyndighet som avses där att tillsynen inte bör överlätas i enlighet med framställningen, *skall* tillsynsmyndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun. Tillsynsmyndigheten *skall* återkalla överlåtelsen om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900). Har regeringen beslutat om överlåtelse, *skall* regeringen besluta om återkallelse.

Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt 3 § och finner den tillsynsmyndighet som avses där att tillsynen inte bör överlätas i enlighet med framställningen, *ska* tillsynsmyndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun. Tillsynsmyndigheten *ska* återkalla överlåtelsen om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 6 kap. 6 § andra stycket kommunallagen (2017:000). Har regeringen beslutat om överlåtelse, *ska* regeringen besluta om återkallelse.

#### 7 §

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har enligt denna balk *skall skötas*

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att *de* tillsynsuppgifter som kommunen har enligt denna balk

<sup>15</sup> Senaste lydelse 2003:518.

helt eller delvis av den andra kommunen. *Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ärendet.*

Kommunen får också efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Föreskrifterna i 6 kap. 24–27 och 35 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd *skall* tillämpas på den som fattar sådana beslut.

helt eller delvis *ska utföras* av den andra kommunen. *Rätten att besluta i ett ärende får dock inte överlåtas till en annan kommun. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun.*

Kommunen får också efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en *viss* grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 38 § kommunallagen (2017:000). Föreskrifterna i 6 kap. 28–32 och 40 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd *ska* tillämpas på den som fattar sådana beslut.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

## 1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 12 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 12 §

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter kommunen har enligt denna lag helt eller delvis *skall* utföras av den andra kommunen. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun.

En kommun får även efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt en anställd i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i sådana ärenden som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Bestämmelserna i 6 kap. 24–27 §§ och 35 § kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd *skall* tillämpas på den som fattar sådana beslut.

*Av kommunallagen följer att kommuner kan ha en gemensam organisation för uppgifter enligt denna lag.*

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter *som* kommunen har enligt denna lag helt eller delvis *ska* utföras av den andra kommunen. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun.

En kommun får även efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt en anställd i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i sådana ärenden som avses i 6 kap. 38 § kommunallagen (2017:000). Bestämmelserna i 6 kap. 28–32 och 40 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd *ska* tillämpas på den som fattar sådana beslut.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

## 1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

Härigenom föreskrivs att 9, 14, 16, 19, 21, 25, 26 och 28 §§ lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Förbundsordningen *skall* ange

1. samordningsförbundets namn och den ort där förbundet *skall* ha sitt säte, förbundets medlemmar och ändamål,
2. förbundets organisation,
3. antalet ledamöter och ersättare i styrelsen och hur förbundsmedlemmarna *skall* vara representerade samt mandattiden om den *skall* vara kortare än fyra år,
4. de uppgifter förbundet *skall* få fullgöra enligt 7 § och den beslutanderätt förbundet enligt samma bestämmelse *skall* ha,
5. om en förbundsmedlem *skall* ha rätt att väcka ärenden i styrelsen,
6. om det för beslut *skall* krävas kvalificerad majoritet i styrelsen och för vilka ärenden detta *skall* gälla,
7. *var* förbundets *kungörelser* och *andra tillkännagivanden skall anslås*,

### *Föreslagen lydelse*

#### 9 §<sup>16</sup>

Förbundsordningen *ska* ange

1. samordningsförbundets namn och den ort där förbundet *ska* ha sitt säte, förbundets medlemmar och ändamål,
3. antalet ledamöter och ersättare i styrelsen och hur förbundsmedlemmarna *ska* vara representerade samt mandattiden om den *ska* vara kortare än fyra år,
4. de uppgifter förbundet *ska* få fullgöra enligt 7 § och den beslutanderätt förbundet enligt samma bestämmelse *ska* ha,
5. om en förbundsmedlem *ska* ha rätt att väcka ärenden i styrelsen,
6. om det för beslut *ska* krävas kvalificerad majoritet i styrelsen och för vilka ärenden detta *ska* gälla,
7. *på vilken webbplats* förbundets *anslagstavla ska finnas*,

<sup>16</sup> Senaste lydelse 2007:1017.

8. förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder och fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna, allt i förhållande till de andelar som medlemmarna *skall* bidra med enligt 5 §,

9. eventuella begränsningar av förbundets rätt enligt 21 § till skuldsättning genom sedvanliga krediter,

10. förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet,

11. föreskrifter om förbundets budgetprocess,

12. mandattiden för revisorer som utses enligt 25 §,

13. i fråga om förbund med en eller flera gemensamma revisorer för kommuner och lands- ting, på vilket sätt de gemensamma revisorerna *skall* utses *och vilken av förbundsmedlemmarna som skall utse dem*,

14. förfarandet vid en förbundsmedlems utträde ur förbundet,

15. förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning samt grunderna för skifte av förbundets be- hållna tillgångar när förbundet upplöses,

16. ordningen för att lösa tvister mellan förbundet och dess medlemmar,

17. ordningen för att bestämma ekonomiska förmåner till ledamöterna och ersättarna i styrelsen samt till revisorerna, och

18. vad förbundsmedlemmarna i övrigt anser nödvändigt för att ordna de ekonomiska förhållandena mellan förbundet och dess medlemmar samt förbundets förhållanden i fråga om ekonomi och förvaltning.

#### 14 §<sup>17</sup>

Om det under ett år då val av fullmäktige har *ägt rum* i hela landet utses ledamöter och ersät-

Om det under ett år då val av fullmäktige har *hållits* i hela landet utses ledamöter och ersättare

<sup>17</sup> Senaste lydelse 2004:793.

tare enligt 12 § första stycket *skall* detta i fråga om kommun och landsting göras av de nyvalda fullmäktige.

När ledamöter och ersättare utses enligt första stycket *skall* 4 kap. 7 § kommunallagen (1991:900) tillämpas på motsvarande sätt.

enligt 12 § första stycket *ska* detta i fråga om kommun och landsting göras av de nyvalda fullmäktige.

När ledamöter och ersättare utses enligt första stycket *ska* 4 kap. 9 § kommunallagen (2017:000) tillämpas på motsvarande sätt.

#### 16 §<sup>18</sup>

Bestämmelserna i 4 kap. 8–10 §§ samt 11 § första stycket kommunallagen (1991:900) om upphörande av uppdrag och rätt till ledighet *skall* tillämpas på motsvarande sätt för ledamöter och ersättare i styrelsen. Det förhållandet att en ledamots eller ersättares mandatid i kommun- eller landstingsfullmäktige har löpt ut medför inte att uppdraget som ledamot eller ersättare i samordningsförbundets styrelse upphör.

Bestämmelserna i 4 kap. 7, 8 och 10 §§ samt 12 § första stycket kommunallagen (2017:000) om upphörande av uppdrag och rätt till ledighet *ska* tillämpas på motsvarande sätt för ledamöter och ersättare i styrelsen. Det förhållandet att en ledamots eller ersättares mandatid i kommun- eller landstingsfullmäktige har löpt ut medför inte att uppdraget som ledamot eller ersättare i samordningsförbundets styrelse upphör.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen får återkalla uppdraget för en ledamot eller ersättare som Försäkringskassan respektive Arbetsförmedlingen har utsett, om hans eller hennes anställning vid Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen har upphört.

#### 19 §

Beträffande styrelsens verksamhet *skall* 4 kap. 17, 19, 20 och 22 §§ samt 6 kap. 10, 11, 18, 20 och 23–31 §§ kommunallagen (1991:900) tillämpas på motsvarande sätt. Vad som där före-

Beträffande styrelsens verksamhet *ska* 3 kap. 5 § första och andra styckena, 4 kap. 21, 22, 25, 26 och 28 §§ samt 6 kap. 17, 23 och 27–36 §§ kommunallagen (2017:000) tillämpas på motsva-

<sup>18</sup> Senaste lydelse 2007:411.

skrivs om förtroendevald *skall* gälla ledamot och ersättare i styrelsen och vad som föreskrivs om fullmäktige eller nämnd *skall* gälla styrelsen. Justering av styrelsens protokoll *skall* tillkännas på *anslagstavlan hos varje kommun och landsting som är medlem i samordningsförbundet*. Vidare *skall* i fråga om sammanträde för fastställande av budget bestämmelserna i 8 kap. 22 § kommunallagen gälla.

rande sätt. Vad som där föreskrivs om förtroendevald *ska* gälla ledamot och ersättare i styrelsen och vad som föreskrivs om fullmäktige eller nämnd *ska* gälla styrelsen. Justering av styrelsens protokoll *ska* tillkännas på *förbundets anslagstavla*. Vidare *ska* i fråga om sammanträde för fastställande av budget bestämmelserna i 9 kap. 11 § kommunallagen gälla.

#### 21 §

Bestämmelserna i 8 kap. 1–3 a §§, 4 § första och tredje styckena, 5, 10, 12 och 13 §§ kommunallagen (1991:900) *skall* tillämpas på motsvarande sätt i fråga om ekonomisk förvaltning i ett samordningsförbund. Vad som där föreskrivs om kommun eller landsting *skall* gälla för ett samordningsförbund och vad som föreskrivs för fullmäktige och styrelse *skall* gälla för förbundsstyrelsen.

Bestämmelserna i 8 kap. 23 § samt 11 kap. 1–4 §§, 5 § första och andra styckena, 6, 15 och 22 §§ kommunallagen (2017:000) *ska* tillämpas på motsvarande sätt i fråga om ekonomisk förvaltning i ett samordningsförbund. Vad som där föreskrivs om kommun eller landsting *ska* gälla för ett samordningsförbund och vad som föreskrivs för fullmäktige och styrelse *ska* gälla för förbundsstyrelsen.

Ett samordningsförbund får inte ingå borgen. Förbundet får inte heller sätta sig i skuld i annat fall än när det gäller sedvanliga krediter för verksamheten.

#### 25 §<sup>19</sup>

Ett samordningsförbunds räkenskaper och årsredovisning samt styrelsens förvaltning ska granskas av en revisor för varje

Ett samordningsförbunds räkenskaper och årsredovisning samt styrelsens förvaltning ska granskas av en revisor för varje

<sup>19</sup> Senaste lydelse 2010:350.

förbundsmedlems räkning. För Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska Försäkringskassan utse en gemensam revisor. Revisorer ska *såvitt avser* kommun och landsting utses av kommun- och landstingsfullmäktige. När kommun- och landstingsfullmäktige utser revisorer ska 14 § denna lag samt 4 kap. 5 § och 6 § *första-tredje styckena* kommunallagen (1991:900) tillämpas på motsvarande sätt. Kommuner och landsting kan träffa överenskommelse om att utse en eller flera gemensamma revisorer. När en eller flera gemensamma revisorer utses ska 4 kap. 23 a § andra stycket kommunallagen tillämpas på motsvarande sätt.

förbundsmedlems räkning. För Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska Försäkringskassan utse en gemensam revisor. Revisorer ska *när det gäller* kommun och landsting utses av kommun- och landstingsfullmäktige. När kommun- och landstingsfullmäktige utser revisorer ska 14 § denna lag samt 4 kap. 3 § och 5 § *andra stycket samt 7 kap. 3 §* kommunallagen (2017:000) tillämpas på motsvarande sätt. Kommuner och landsting kan träffa överenskommelse om att utse en eller flera gemensamma revisorer. När en eller flera gemensamma revisorer utses ska 9 kap. 8 § andra stycket kommunallagen tillämpas på motsvarande sätt.

För granskning av ett nybildat förbund ska revisor utses senast när förbundet bildas och avse tiden från tidpunkten för utseendet till dess nästa mandatid för revisorer börjar.

Arvoden till samtliga revisorer ska betalas av samordningsförbundet, om inte annat anges i förbundsordningen. Om förbundsmedlemmarna enligt förbundsordningen ska betala arvode till revisorerna, ska i stället Försäkringskassan betala arvodet till den för Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen gemensamma revisorn.

## 26 §<sup>20</sup>

Bestämmelserna i 9 kap. 4–17 §§ kommunallagen (1991:900) tillämpas på motsvarande sätt vid revision enligt denna lag. Bestämmelserna i 9 kap. 18 § kommunallagen tillämpas på motsva-

Bestämmelserna i 12 kap. 1–3 och 6–16 §§ kommunallagen (2017:000) tillämpas på motsvarande sätt vid revision enligt denna lag. Bestämmelserna i 12 kap. 17 § kommunallagen tilläm-

<sup>20</sup> Senaste lydelse 2007:411.



rande sätt vid revision enligt denna lag som utförs av revisorer utsedda av kommun- och landstingsfullmäktige.

Justering av revisorernas protokoll tillkännages på *anslagstavlans* hos varje kommun och landsting som är medlem i samordningsförbundet.

Revisionsberättelse *skall* lämnas till styrelsen, förbundsmedlemmarna och Arbetsförmedlingen. Förbundsmedlemmarna *skall* var för sig pröva frågan om styrelsen *skall* beviljas ansvarsfrihet och om skadeståndstalan *skall* väckas.

pas på motsvarande sätt vid revision enligt denna lag som utförs av revisorer utsedda av kommun- och landstingsfullmäktige.

Justering av revisorernas protokoll tillkännages på *förbundets anslagstavla*.

Revisionsberättelse *ska* lämnas till styrelsen, förbundsmedlemmarna och Arbetsförmedlingen. Förbundsmedlemmarna *ska* var för sig pröva frågan om styrelsen *ska* beviljas ansvarsfrihet och om skadeståndstalan *ska* väckas.

## 28 §

Ett samordningsförbunds beslut får, *med motsvarande tillämpning av* bestämmelserna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900) *överklagas* av den som är medlem i en kommun eller i ett landsting, som ingår i förbundet.

Beslut varigenom allmän förvaltningsdomstol har upphävt ett samordningsförbunds beslut eller förbjudit att det verkställs får överklagas endast av förbundet och av den som är medlem i en kommun eller ett landsting som är förbundsmedlem.

Ett samordningsförbunds beslut får *överklagas enligt* bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen (2017:000) av den som är medlem i en kommun eller i ett landsting, som ingår i förbundet.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.
  2. Äldre bestämmelser gäller för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet.

## 1.8 Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)

Härigenom föreskrivs att 14 § livsmedelslagen (2006:804) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 14 §

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att *kontrolluppgifter* som kommunen har enligt denna lag *skall skötas* helt eller delvis av den andra kommunen. *Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ett ärende.*

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att *de uppgifter* som kommunen har enligt denna lag helt eller delvis *ska utföras* av den andra kommunen. *Rätten att besluta i ett ärende får dock inte överlåtas till en annan kommun. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun.*

En kommun får också efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900).

En kommun får också efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en *viss* grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 38 § kommunallagen (2017:000).

Föreskrifterna i 6 kap. 24–27 och 35 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd *skall* tillämpas på den som fattar sådana beslut.

Föreskrifterna i 6 kap. 28–32 och 40 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd *ska* tillämpas på den som fattar sådana beslut.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

## 1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

Härigenom föreskrivs att 15 § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 15 §

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att *kontrolluppgifter* som *kommuner* har enligt denna lag *skall skötas* helt eller delvis av den andra kommunen. *Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ett ärende.*

En kommun får också efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900).

Föreskrifterna i 6 kap. 24–27 och 35 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd *skall* tillämpas på den som fattar sådana beslut.

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att *de uppgifter* som *kommunen* har enligt denna lag helt eller delvis *ska utföras* av den andra kommunen. *Rätten att besluta i ett ärende får dock inte överlåtas till en annan kommun. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun.*

En kommun får också efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en *viss* grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 38 § kommunallagen (2017:000).

Föreskrifterna i 6 kap. 28–32 och 40 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd *ska* tillämpas på den som fattar sådana beslut.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

## 1.10 Förslag till lag om ändring i fjärrvärmelagen (2008:263)

Härigenom föreskrivs att 38 och 39 §§ fjärrvärmelagen (2008:263) ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 38 §<sup>21</sup>

Om en sådan juridisk person som avses i 3 kap. 16 a–18 b §§ kommunallagen (1991:900) bedriver fjärrvärmeverksamhet, ska verksamheten bedrivas på affärs- mässig grund.

Om en sådan juridisk person som avses i 10 kap. 2–5 och 7 §§ kommunallagen (2017:000) bedriver fjärrvärmeverksamhet, ska verksamheten bedrivas på affärs- mässig grund.

#### 39 §

Trots bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar, får ett kommunalt företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ samma lag bedriva fjärrvärmeverksamhet utanför kommunen, om det görs i geografisk närhet till fjärrvärmeverksamheten inom kommunen och i syfte att uppnå en ändamålsenlig fjärrvärmeverksamhet.

Trots bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:000) om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar, får ett kommunalt företag som avses i 10 kap. 2–5 och 7 §§ samma lag bedriva fjärrvärmeverksamhet utanför kommunen, om det görs i geografisk närhet till fjärrvärmeverksamheten inom kommunen och i syfte att uppnå en ändamålsenlig fjärrvärmeverksamhet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

---

<sup>21</sup> Senaste lydelse 2014:577.

## 1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 och 3 §§ samt 6 kap. 4, 4 a, 5 och 7 §§ lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 2 §<sup>22</sup>

Det krav på anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) gäller inte vid tillämpning av följande bestämmelser i denna lag:

- 2 kap. 3 § om medfinansiering av vissa projekt,
- 2 kap. 4 § om bistånd till utländska studerande,
- 2 kap. 10 § om kompensation till enskilda inom socialtjänsten,
- 3 kap. 2 § om sjuktransporter,
- 3 kap. 3 § om kollektivtrafik,
- 3 kap. 7 § om samhällsorientering,
- 4 kap. 1 § om turism, och
- 5 kap. om tjänsteexport och internationellt bistånd.

Vid tillämpningen av 2 kap. 1 § om bidrag till byggande av statlig väg och järnväg och till anläggande av statlig farled krävs särskilda skäl för undantag från kravet på anknytning.

### 3 §<sup>23</sup>

Trots bestämmelserna i 2 kap. 7 § och 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900) ska verksamheten bedrivas på affärsmässiga

Trots bestämmelserna i 2 kap. 7 och 8 §§ kommunallagen (2017:000) ska verksamheten bedrivas på affärsmässiga grunder

<sup>22</sup> Senaste lydelse 2013:820.

<sup>23</sup> Senaste lydelse 2012:417.

grunder vid tillämpning av följande bestämmelser i denna lag:      vid tillämpning av följande bestämmelser i denna lag:

- 3 kap. 2 § om sjuktransporter,
- 3 kap. 3 § om kollektivtrafik,
- 3 kap. 6 § om lokaler,
- 3 kap. 7 § om samhällsorientering, och
- 5 kap. 1 och 2 §§ om tjänsteexport.

## 6 kap.

### 4 §<sup>24</sup>

En nämnd i en kommun, i ett landsting eller i ett kommunalförbund får efter överenskommelse med en inköpscentral uppdra åt anställda i inköpscentralen att i en upphandling besluta på nämndens vägnar. Detta gäller under förutsättning att inköpscentralen har anlitats av nämnden för att medverka vid upphandlingen i egenskap av ombud enligt

1. 4 kap. 22 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, eller

2. 4 kap. 4 § lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Uppdrag enligt första stycket får inte lämnas i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900).

Uppdrag enligt första stycket får inte lämnas i de fall som avses i 6 kap. 38 § kommunallagen (2017:000).

### 4 a §<sup>25</sup>

En nämnd i en kommun, i ett landsting eller i ett kommunalförbund får efter överenskommelse med den myndighet som avses i 1 § andra stycket 2 lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering uppdra åt myndigheten att besluta på nämndens vägnar i ärenden enligt den lagen.

Uppdrag enligt första stycket får inte lämnas i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900).

Uppdrag enligt första stycket får inte lämnas i de fall som avses i 6 kap. 38 § kommunallagen (2017:000).

<sup>24</sup> Senaste lydelse 2012:389.

<sup>25</sup> Senaste lydelse 2013:313.

5 §<sup>26</sup>

Föreskrifterna i 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900) om uppdrag att besluta på nämndens vägnar tillämpas på ärenden enligt 4 § första stycket och 4 a § första stycket.

Föreskrifterna i 6 kap. 37 §, 7 kap. 5 § och 9 kap. 31 § kommunallagen (2017:000) om uppdrag att besluta på nämndens vägnar tillämpas på ärenden enligt 4 § första stycket och 4 a § första stycket.

7 §<sup>27</sup>

Föreskrifterna i 6 kap. 24–27 §§ kommunallagen (1991:900) om jäv tillämpas på anställda i inköpscentraler som fattar beslut på en nämnds vägnar. Detsamma ska gälla den som hos den myndighet som har fått ett uppdrag enligt 4 a § fattar beslut på en nämnds vägnar.

Föreskrifterna i 6 kap. 28–32 §§ kommunallagen (2017:000) om jäv tillämpas på anställda i inköpscentraler som fattar beslut på en nämnds vägnar. Detsamma ska gälla den som hos den myndighet som har fått ett uppdrag enligt 4 a § fattar beslut på en nämnds vägnar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

---

<sup>26</sup> Senaste lydelse 2013:313.

<sup>27</sup> Senaste lydelse 2013:313.

## 1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

En kommun får *komma överens* med en annan kommun om att de *kontrolluppgifter* som kommunen har enligt denna lag *ska skötas* helt eller delvis av den andra kommunen. *Kommunen får dock inte överlåta befogenhet att meddela beslut i ett ärende till en annan kommun.*

En kommun får efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på den först nämnda kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden enligt denna lag, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Föreskrifterna i 6 kap. 24–27 och 35 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd ska tillämpas på den som fattar sådana beslut.

### *Föreslagen lydelse*

#### 8 §

En kommun får *träffa avtal* med en annan kommun om att de *uppgifter* som kommunen har enligt denna lag helt eller delvis *ska utföras* av den andra kommunen. *Rätten att besluta i ett ärende får dock inte överlåtas till en annan kommun. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun.*

En kommun får efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på den först nämnda kommunens vägnar i ett visst ärende eller en *viss* grupp av ärenden enligt denna lag, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 38 § kommunallagen (2017:000). Föreskrifterna i 6 kap. 28–32 och 40 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd ska tillämpas på den som fattar sådana beslut.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.



### 1.13 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 9 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 7 kap. 9 §

En regionplan ska antas, ändras och upphävas av fullmäktige i det kommunalförbund eller regionplaneförbund som är regionplaneorgan.

Regionplaneorganet ska se till att

1. ett beslut om att anta, ändra eller upphäva en regionplan tillkännages genom att justeringen av protokollet med beslutet *anslås* på den *plats* som avses i 3 kap. 28 § 10 kommunallagen (1991:900),

2. ett meddelande om tillkännagivandet och ett protokollsutdrag med beslutet sänds till de kommuner och länsstyrelser som berörs av planen och till regeringen senast dagen efter tillkännagivandet, och

3. planen sänds till länsstyrelserna inom regionen och Boverket, när beslutet har *vunnit* laga kraft.

1. ett beslut om att anta, ändra eller upphäva en regionplan tillkännages genom att justeringen av protokollet med beslutet *tillkännages* på den *anslagstavla* som avses i 9 kap. 7 § 10 kommunallagen (2017:000),

3. planen sänds till länsstyrelserna inom regionen och Boverket, när beslutet har *fått* laga kraft.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

## 1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

Härigenom föreskrivs att 26 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 26 §

En kommuns uppgifter enligt denna lag ska fullgöras av en eller flera nämnder.

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter som kommunen har enligt denna lag helt eller delvis ska utföras av den andra kommunen. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun.

En kommun får även efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt en anställd i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte sådana ärenden som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Bestämmelserna i 6 kap. 24–27 §§ och 35 § kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd ska tillämpas på den som fattar sådana beslut.

En kommun får även efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt en anställd i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte sådana ärenden som avses i 6 kap. 38 § kommunallagen (2017:000). Bestämmelserna i 6 kap. 28–32 och 40 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd ska tillämpas på den som fattar sådana beslut.

*Av kommunallagen följer att kommuner kan ha en gemensam organisation för uppgifter enligt denna lag.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

## 1.15 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 6 §

En kommun får *ingå en överenskommelse* med en annan kommun om att *kontrolluppgifter* som kommunen har enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska utföras av den andra kommunen. Rätten att besluta i ett ärende får dock inte överlåtas till en annan kommun.

En kommun får efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden. Detta gäller dock inte i sådana fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Föreskrifterna i 6 kap. 24–27 och 35 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till en nämnd ska tillämpas på den som fattar sådana beslut.

En kommun får *träffa avtal* med en annan kommun om att *de uppgifter* som kommunen har enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen *helt eller delvis* ska utföras av den andra kommunen. Rätten att besluta i ett ärende får dock inte överlåtas till en annan kommun. *Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun.*

En kommun får efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en  *viss* grupp av ärenden. Detta gäller dock inte i sådana fall som avses i 6 kap. 38 § kommunallagen (2017:000). Föreskrifterna i 6 kap. 28–32 och 40 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till en nämnd ska tillämpas på den som fattar sådana beslut.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

## 1.16 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer

Härigenom föreskrivs att 9 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter som kommunen har enligt denna lag helt eller delvis ska utföras av den andra kommunen.

En kommun får efter överenskommelse med en annan kommun även uppdra åt en anställd i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte sådana ärenden som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Bestämmelserna i 6 kap. 24–27 §§ och 35 § kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd ska tillämpas på den som prövar sådana ärenden.

9 §

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter som kommunen har enligt denna lag helt eller delvis ska utföras av den andra kommunen. *Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun.*

En kommun får efter överenskommelse med en annan kommun även uppdra åt en anställd i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte sådana ärenden som avses i 6 kap. 38 § kommunallagen (2017:000). Bestämmelserna i 6 kap. 28–32 och 40 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd ska tillämpas på den som prövar sådana ärenden.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

## 1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

2 §<sup>28</sup>

Bestämmelser om kungörande och tillgängliggörande av kommunala föreskrifter finns i 3 kap. 30 § kommunallagen (1991:900).

Om en länsstyrelse har upphävt en kommunal föreskrift enligt 3 kap. 13 § andra stycket ordningslagen (1993:1617), ska länsstyrelsen begära att beslutet *anslås* på kommunens anslagstavla enligt lagen (1970:462) om vissa anslag på kommuns anslagstavla.

Bestämmelser om kungörande och tillgängliggörande av kommunala föreskrifter finns i 8 kap. 22 § kommunallagen (2017:000).

Om en länsstyrelse har upphävt en kommunal föreskrift enligt 3 kap. 13 § andra stycket ordningslagen (1993:1617), ska länsstyrelsen begära att beslutet *tillkännages* på kommunens anslagstavla.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

---

<sup>28</sup> Senaste lydelse 2012:648.



## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Direktiven

Regeringen beslutade den 11 oktober 2012 (dir. 2012:105), bilaga 1, att tillkalla en särskild utredare för att föreslå en modernisering av kommunallagen (1991:900), KL. Utgångspunkter för uppdraget ska bl.a. vara att kommunallagen även fortsättningsvis ska vara en ramlag och att utredaren ska utgå från ett medborgarperspektiv. Utredningen ska genomföras som en bred översyn med målsättning att åstadkomma en ändamålsenligt utformad lagstiftning. I uppdraget ingår vidare att göra en översyn av lagteknisk karaktär av kommunallagen.

De delar av uppdraget som rör kommunalt ansvar i förhållande till privat utförd verksamhet och allmänhetens behov av insyn och information samt utvärdering av den fria nämndorganisationen har redovisats i ett delbetänkande den 28 juni 2013, Privata utförare – Kontroll och insyn, SOU 2013:53. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 mars 2015.

I slutbetänkandet ska utredaren överväga om det finns behov av att i kommunallagen reglera de anställdas roll och särskilt överväga behovet av en reglering av de anställdas beslutanderätt. Utredaren ska vidare se över regelverket gällande laglighetsprövning av kommunala beslut och utreda om nuvarande bestämmelser är ändamålsenligt utformade eller om det finns behov av en modernisering av reglerna. Utredaren ska också analysera hur bestämmelserna i kommunallagen förhåller sig till unionsrätten och särskilt överväga hur den unionsrättsliga regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse förhåller sig till regleringen av kommunal verksamhet. Utredaren ska vid behov lämna författningsförslag.

Regeringen beslutade den 14 november 2013 om tilläggsdirektiv (dir. 2013:100), bilaga 2, till utredaren. Regeringen gav utredaren i uppdrag att, utöver vad som följer av de ursprungliga direktiven, överväga om förutsättningarna för den fria kommunala nämndorganisationen behöver förtydligas och om de nuvarande rättsliga befogenheterna för kommun- och landstingsstyrelsen att styra och samordna verksamheten är tillräckliga. Utredaren ska vidare överväga om kommunallagen kan göras mer konkurrensneutral mellan olika utförare av kommunal verksamhet. Utredaren ska också överväga om den kommunala revisionen behöver förstärkas ytterligare. Utredaren ska slutligen överväga behovet av att, genom försökslagstiftning, införa en möjlighet till majoritetsstyre i kommun- och landstingsstyrelsen samt överväga behovet av att bredda utnämningen av styrelseledamöter i kommunala företag. Utredaren ska lämna de lagförslag som de ovan nämnda övervägandena föranleder.

Vid den lagtekniska översynen är utredaren oförhindrad att ta upp andra frågor än de som nämns i direktiven, om det behövs för att utredaren ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt.

## 2.2 Utgångspunkter och begränsning av uppdraget

Av utredningens direktiv framgår att utgångspunkterna för uppdraget ska vara att kommunallagen även fortsättningsvis ska vara en ramlag, att utredaren särskilt ska beakta vikten av tydlighet och enhetlighet för kommuner och landsting, att utredaren ska utgå från ett medborgarperspektiv, och att utredaren ska göra en internationell utblick, som i första hand ska omfatta de övriga nordiska länderna. Det ingår inte i uppdraget att överväga eller föreslå ändringar i grundlag.

Utredaren ska också väga förslagen mot de konsekvenser som de får avseende ökad administrativ belastning för kommuner, landsting och domstolar. Utredaren ska vidare i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen, RF, beakta proportionalitetsprincipen beträffande eventuella inskränkningar av den kommunala självstyrelsen i sina redogörelser, analyser och förslag.

Utredaren ska också vid anläggandet av ett medborgarperspektiv bl.a. genomgående analysera möjliga konsekvenser för kvinnor och



män samt flickor och pojkar. För de förslag som utredningen lämnar ska konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män redovisas. Utredaren ska slutligen i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) bl.a. redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag och vid behov föreslå hur dessa ska finansieras.

## 2.3 Utredningsarbetet

Utredningen har antagit namnet Utredningen om en kommunallag för framtiden.

Utredningens uppdrag ska bedrivas utåtriktat och utredningen ska på lämpligt sätt kommunicera med berörda statliga myndigheter, kommuner, landsting, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), övriga centrala parter på arbetsmarknaden, näringslivet samt övriga intressenter.

Utöver utredningens sekretariat har en expertgrupp och två referensgrupper deltagit i utredningsarbetet.

I december 2012 tillsattes en expertgrupp med representanter från berörda departement, myndigheter och organisationer. Till gruppen förordnades experter från Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Miljödepartementet, Näringsdepartementet, Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet. Därutöver förordnades experter från SKL, Socialstyrelsen, Statens skolinspektion, Konkurrensverket, Kammarrätten i Stockholm, Karlstads kommun, Östergötlands läns landsting, Uppsala universitet och Göteborgs universitet. Efter att delbetänkandet överlämnats har representanterna från Utbildningsdepartementet, Miljödepartementet, Statens skolinspektion och Socialstyrelsen entledigats som experter. En f.d. kammarrättslagman från Kammarrätten i Sundsvall har under sommaren 2013 förordnats som expert.

Två referensgrupper har varit knutna till utredningen. I den parlamentariska referensgruppen har ingått representanter från alla riksdagspartier. I referensgruppen för organisationer och näringsliv har ingått representanter från Svenskt Näringsliv, Företagarna, Vårdföretagarna, Almega, Famna, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademiska centralorganisation (SACO), Fackförbundet Vision, Vårdförbundet, Sveriges läkarförbund, Avfall Sverige, Återvinningsindustrierna,

Sveriges byggindustrier, Pensionärernas riksorganisation (PRO), Sveriges pensionärsförbund och Handikappförbunden.

Utredningen har efter överlämnandet av delbetänkandet träffat expertgruppen vid tolv tillfällen. Utredningen har under samma period träffat den parlamentariska referensgruppen vid åtta tillfällen och referensgruppen för organisationer och näringsliv vid fyra tillfällen. Enskilda ledamöter har också haft bilaterala kontakter med utredningens sekretariat.

Utredningen har vid två tillfällen presenterat sina förslag för arbetsutskottet i SKL:s styrelse.

I februari 2014 arrangerade utredningen ett seminarium under rubriken ”Seminarium om den kommunala revisionen”. Inbjudna föredragshållare var professorn i förvaltningsrätt Olle Lundin, Uppsala universitet, den förtroendevalde revisorn i Västerbottens läns landsting Karl Gustav Abramsson, ordföranden Bo Basun, Sveriges kommunala yrkesrevisorer (SKYREV) samt Inga-Britt Ahlenius, tidigare chef för Riksrevisionsverket.

Utredningen har träffat SKL, Kommundirektörernas förening, Landstingsdirektörernas förening, Socialchefernas förening, Fackförbundet Vision, Bemanningsföretagen och Jusek i särskild ordning för att diskutera de anställdas roll i kommunallagen.

När det gäller den kommunala revisionen har utredningen träffat Starev, SKYREV, SKL:s revisionsdelegation, FAR, revisionsföretagen PwC, EY och Deloitte samt medverkat vid ett stort antal revisionskonferenser och träffar med revisionsnätverk.

Utredningen har också träffat ett antal domare, föredragande och särskilda ledamöter från både förvaltningsrätt och kammarrätt för att diskutera laglighetsprövningsinstitutets ändamålsenlighet. Utredningen har också träffat representanter för den juridiska avdelningen vid Stockholms och Göteborgs kommuner samt Stockholms läns landsting för att bl.a. diskutera laglighetsprövning.

Utredningen har under sitt arbete med förslaget om elektronisk anslagstavla träffat Bolagsverket.

När det gäller utredningens arbete med att utforma en ny kommunallag har utredningen haft för avsikt att i största mån föreslå en ramlag och har prövat nödvändigheten av nuvarande särreglering. I det arbetet har utredningen träffat företrädare för Stockholms läns landsting och Stockholms kommun. Även Svenskt Avfall, Åter-

vinningsindustrierna, Den Nya Valfärden och SmåKom (De små kommunernas samverkan) har utredningen träffat i särskild ordning.

Utredningen ska enligt direktiven föra en dialog med de utredningar som berör de frågeställningar som angivits i uppdraget. Utredningen har därför haft kontakt med Ägarprövningsutredningen (Fi 2012:11), Utredningen om utvärdering av bredbandsstrategin (N 2012:06), Utredningen om EU & kommunernas bostadspolitik (N S 2013:11), 2014 års Demokratiutredning (Ku Ju 2014:19), KomRed-utredningen (Fi 2014:13), Utredningen för ett stärkt civilsamhälle (U 2014:04) och Utredningen Service i glesbygd (N 2014:01). Utredningen har också träffat Statskontoret som haft i uppdrag av regeringen att kartlägga befintlig information om kommuner och deras verksamheter.

Utredningen har också deltagit i flera konferenser och seminarier, t.ex. Sveriges Kommunaljuridiska Förenings årsmöte och föreningens öppna forum om en kommunallag för framtiden, SmåKoms höstmöte, SKL:s demokratidagar, Kvalitetsmässan, Kommek och ett stort antal olika konferenser för kommunala revisorer.

Utredningen har vidare avgivit ett remissvar över betänkandet Effektiv och rättssäker PBL-överprövning (SOU 2014:14).

Utredningen har gjort två studiebesök i våra grannländer. I Finland träffade utredningen Finansministeriet och Arbets- och näringsministeriet samt finska Kommunförbundet. Utredningen har också besökt Norge och träffat Utredningen om en ny kommunelov. Utredningen träffade under sitt besök i Norge även Närings- och fiskedepartementet och Kommunesektorns organisation.

Utredningen har fått i uppdrag att överväga behovet av en reglering av de anställdas beslutanderätt. I arbetet med det uppdraget har utredningen genomfört en studie om delegationsordningar för att få en uppfattning om vilka beslut som i praktiken delegeras till de anställda, se bilaga 3. Utredningen har i studien också i begränsad utsträckning granskat vad som delegeras till de förtroendevalda, framför allt styrelsernas ordförande.

Utredningen har anlitat universitetslektorn Ola Mattisson, Företagsekonomiska institutionen, Lunds universitet för en forskningsöversikt om förändringar och utvecklingstendenser inom den lokala samhällsnivån, se bilaga 4.

I arbetet med utredningens uppdrag har utredningen anlitat Markör Marknad & Kommunikation AB för att ställa ett antal frågor

till dels ordförande i kommunstyrelsen respektive landstingsstyrelsen, dels kommundirektör, landstingsdirektör eller motsvarande befattning. Enkäten genomfördes under perioden den 21 januari–25 februari 2014 och frågorna ställdes till ordförande och högste tjänstemannen i alla kommuner och landsting i landet. I vissa fall har Markör Marknad & Kommunikation AB inte lyckats nå ordförande i kommunstyrelsen eller landstingsstyrelsen. I sådana fall har frågorna i stället ställts till vice ordförande i styrelsen. Det gäller även när frågor ställdes till den högste tjänstemannen. I vissa fall har frågorna i stället ställts till ekonomichef, administrativ chef, jurist m.fl. Svarsfrekvensen var mycket hög. När det gäller politikerenkäten svarade 97 procent av de tillfrågade och när det gäller tjänstemannaenkäten svarade alla tillfrågade, dvs. svarsfrekvensen var 100 procent. Utredningen kommer i de olika avsnitten i betänkandet att närmare redogöra för resultaten av undersökningen.

## 2.4 Andra pågående utredningar

Vid tiden för överlämnandet av detta betänkande har flera av de utredningar som utredningen har haft dialog med inte lämnat sina betänkanden. Några av de ovan nämnda utredningarna kan komma att lämna förslag till ändringar i kommunallagen. Utredningen är medveten om att detta kan påverka även utredningens lagförslag. Utredningen har i sitt arbete försökt att beakta tänkbara kommande ändringar.

## Del I

Från sockenstyre till EU –  
kommunallagens roll



## 3 Kommuner och landsting i en förändrad värld

### 3.1 Bakgrunden till nuvarande kommunallag

Kommuner och landsting är en central del av det svenska samhällssystemet. Många av de centrala välfärdsuppgifterna utförs av kommuner och landsting. De kommunala utgifterna motsvarade 24 procent av Sveriges bruttonationalprodukt, BNP, under 2013. Mer än en fjärdedel av alla anställda är anställda i kommunal sektor.<sup>1</sup> I ett internationellt perspektiv utmärker sig Sverige genom att så många uppgifter som i andra länder utförs av staten eller i privat regi utförs av kommuner och landsting.

Hur kommer det sig att de svenska kommunerna och landstingen fått denna särställning? Rent historiskt kan de moderna svenska kommunerna sägas ha tillkommit genom 1862 års kommunalförordningar. I och med dessa blev kommuner självständiga juridiska personer och landstingen tillkom som ny organisation vid sidan av städer och landskommunerna. En principiell nyhet i 1862 års kommunalförordningar var att det i lagstiftningen angavs att kommuner och landsting har en allmän kompetens. Så länge en uppgift kunde anses vara av allmänt intresse var den tillåten att utföra. Genom domstolspraxis har därefter utvecklats gränser kring den kommunala kompetensen. Krav på att utse förtroendevalda revisorer som skulle uttala sig om ansvarsfrihet infördes 1862.

Kommuner var vid denna tidpunkt små. Strukturen utgick från den kyrkliga sockenstrukturen vilket gjorde att antalet kommuner var stort. Framför allt ute i landet sköttes de kommunala uppgifterna helt av de förtroendevalda utan några anställda. På lands-

---

<sup>1</sup> Skr. 2013/14:102 s. 10.

bygden kunde i stället för fullmäktige också användas kommunalstämma, där alla röstberättigade<sup>2</sup> deltog och fattade beslut.

Under 1940-talet gjordes den första större sammanslagningsreformen där antalet kommuner minskade från 2 498 till 1 037. På detta sätt blev städer och landskommuner mer lika. Mot denna bakgrund tillkom 1953 en gemensam kommunallag för städer och landskommuner. Det direktdemokratiska systemet med kommunalstämma avskaffades.

Utbyggnaden av välfärdsstaten och särskilt beslutet om att införa en nio-årig grundskola gjorde att det uppkom ett behov av ytterligare kommunindelningsreformer under 1960-talet. I motsats till andra länder där uppgifterna lades på staten blev i Sverige kommunerna ansvariga för uppgifterna. För att kunna hantera de nya uppgifterna behövde kommunerna slås samman till större enheter. Utgångspunkten var att en kommun skulle ha minst 8 000 invånare. Reformen ledde till att antalet kommuner minskade till som lägst 274 år 1974. Antalet har därefter ökat något genom delningar och uppgrupp för närvarande till 290.

Antalet anställda ökade kraftigt under 1950- till 1970-talen. I lagstiftningen fanns vid denna tid krav på att ha professionella ledamöter i vissa kommunala nämnder. De hade också rätt att reservera sig mot beslut. Genom 1977 års kommunallag skapades en gemensam kommunallag för kommuner och landsting. I och med denna försvann dessa rester av tjänstemannainflytande bort ur lagstiftningen. Tidigare gällande krav på vissa professionella ledamöter i somliga obligatoriska nämnder togs bort.<sup>3</sup>

Förnyelsearbetet under 1980-talet med bl.a. en försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation ledde fram till en ny kommunallag 1991 som trädde i kraft den 1 januari 1992. Utgångspunkter för förändringen var att de förtroendevalda skulle få bättre arbetsvillkor och bättre möjligheter att styra. Medborgarna skulle garanteras goda möjligheter till inflytande och insyn. Kommuner och landsting skulle få ökad organisationsfrihet. De skulle ges förutsättningar för att göra verksamheten effektivare. Kommunallagen skulle också ge besked om vilka principer som låg

---

<sup>2</sup> Vid denna tidpunkt dock endast män som hade en viss förmögenhet eller inkomst.

<sup>3</sup> Rätten för anställda att reservera sig mot vissa typer av beslut infördes 1987 genom förvaltningslagen (1986:223).



till grund för den kommunala verksamheten och de grundläggande spelreglerna.

### 3.2 Kommunallagens struktur

Nuvarande kommunallag är uppdelad i tio kapitel och reglerar ett antal olika sakområden. Det finns i lagen en reglering av den allmänna kommunala kompetensen. Kommuner och landsting får utföra sådana uppgifter som ligger i medlemmarnas allmänna intresse inom ramen för vissa generella principer och en omfattande rättspraxis. I lagen regleras vidare grunderna för den kommunala organisationen. Kommuner och landsting måste bl.a. ha ett fullmäktige, en styrelse och revisorer. Hur beslutsfattande ska gå till regleras också genom regler om bl.a. jäv och omröstning. Det finns också viss reglering av den ekonomiska förvaltningen, bl.a. att budgeten som huvudregel ska vara balanserad.

I kommunallagen finns vidare bestämmelser om de förtroendevaldas rättigheter och skyldigheter, t.ex. finns regler om förtroendevaldas rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst. Vissa former av medborgerligt deltagande, exempelvis folkomröstningar, regleras också.

Slutligen finns regler om domstolskontroll och annan kontroll. Beslut kan överklagas genom laglighetsprövning till domstol och revisorer granskar verksamheten.

### 3.3 Partiella reformer

Kommunallagen har varit föremål för ett stort antal partiella reformer sedan den trädde i kraft. Totalt har lagen ändrats vid närmare 50 tillfällen sedan sin tillkomst. Vissa ändringar är dock av mera redaktionell karaktär, t.ex. när det anges att medlem är den som ska "betala" kommunalskatt i stället för att "är taxerad till" kommunalskatt i 1 kap. 4 § KL.<sup>4</sup>

Mera substantiella förändringar kan grupperas i följande områden.

---

<sup>4</sup> Prop. 2010/11:166 s. 238.

*Kommunaldemokratiska frågor*

Tre stora översyner har gjorts i syfte att stärka demokratin. Efter förslag i propositionen Lokal demokrati infördes bl.a. möjligheten för allmänheten att genom folkiniciativ väcka frågan om kommunala folkomröstningar.<sup>5</sup> Med anledning av propositionen Demokrati för det nya seklet infördes bl.a. regler om medborgarförslag och ökade möjligheter till brukarinflytande.<sup>6</sup> Den senaste större reformen har genomförts efter förslag i den parlamentariska utredningen om den kommunala demokratin funktionssätt och har inneburit ändrade regler om det kommunala partistödets och möjligheter att delta i möten per distans.<sup>7</sup>

Kommunaldemokratiska frågor har även aktualiserats inom ramen för den stora grundlagsöversyn som gjordes under mandatperioden 2006–2010. En obligatorisk skyldighet att anordna kommunala folkomröstningar om tio procent av de röstberättigade kommunmedlemmarna kräver det infördes från 2010.<sup>8</sup>

Frågor om den kommunala demokratin kommer också beröras av 2014 års Demokratiutredning (Ku Ju 2014:19) som bl.a. har till uppdrag att föreslå åtgärder som kan stärka individens möjligheter till delaktighet och inflytande under perioderna mellan valen.

*Den kommunala kompetensen*

Vissa förtydliganden av den kommunala kompetensen gjordes under 1990-talet genom att bl.a. den kommunala avgiftsmakten skrevs in i kommunallagen.<sup>9</sup> En större översyn av den kommunala kompetensen gjordes av den Kommunala kompetensutredningen. Översynen resulterade i att kommuner och landsting gavs större möjlighet att medfinansiera statlig verksamhet och utvidgade möjligheter att delta i vissa EU-initierade program. I en särskild lag, lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, samlades olika ”smålagar” som utvidgat den kommunala kompetensen i olika avseenden.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> Prop. 1993/94:188.

<sup>6</sup> Prop. 2001/02:80.

<sup>7</sup> Prop. 2013/14:5.

<sup>8</sup> Prop. 2009/10:80.

<sup>9</sup> Prop. 1993/94:188.

<sup>10</sup> Prop. 2008/09:21.

### *Den kommunala ekonomin*

Frågan om krav på kommuner och landsting att ha en ekonomi i balans har stått i fokus vid översynen av den kommunala ekonomin. I 1977 års kommunallag fanns ett krav på att den kommunala ekonomin skulle vara i balans. Detta krav slopades i 1991 års kommunallag och ersattes med ett allmänt krav på att ha en god ekonomisk hushållning. Ett krav på att ha en budget där intäkterna överstiger kostnaderna infördes därefter<sup>11</sup> samt har förtydligats<sup>12</sup> och försetts med olika former av undantag<sup>13</sup>. En särskild kommunal redovisningslag har också trätt i kraft.<sup>14</sup>

### *Kommunal samverkan*

En stor översyn av möjligheterna att samverka gjordes i mitten av 1990-talet.<sup>15</sup> Genom denna reform skapades bl.a. institutet gemensam nämnd. Kommunalförbundsreglerna förenklades och bestämmelserna om kommunalförbund togs också in i kommunallagen. Frågan om samverkan har därefter utretts vid flera tillfällen utan att det resulterat i några lagändringar.<sup>16</sup>

### *Revisionen*

Den kommunala revisionen har varit föremål för ett flitigt reformarbete. I slutet av 1990-talet infördes bl.a. krav på att revisorerna ska biträdas av sakkunniga.<sup>17</sup> År 2006 infördes vidare bl.a. krav på att fullmäktige ska motivera sitt förslag till beslut i ansvarsfrihetsfrågan.<sup>18</sup> År 2011 infördes ett valbarhetshinder för revisorer, vilket innebar att fullmäktigeledamöter inte kunde väljas till revisorer.<sup>19</sup> Revisorernas uppgifter har vidgats genom uttryckliga krav på att de

---

<sup>11</sup> Prop. 1996/97:52.

<sup>12</sup> Prop. 2003/04:105 och prop. 2011/12:172.

<sup>13</sup> Prop. 2003/04:105 och prop. 2011/12:172.

<sup>14</sup> Lagen (1997:614) om kommunal redovisning ses för närvarande över av KomRed-utredningen (Fi 2014:13).

<sup>15</sup> Prop. 1996/97:105.

<sup>16</sup> SOU 2007:72 och SOU 2012:30.

<sup>17</sup> Prop. 1998/99:66.

<sup>18</sup> Prop. 2005/06:55.

<sup>19</sup> Prop. 2009/10:46.

ska vara lekmannarevisorer i kommunala företag<sup>20</sup> och att de ska revidera delårsbokslut<sup>21</sup>.

### 3.4 Omvärldsförändringar

Sedan den nuvarande kommunallagen trädde i kraft 1992 har samhället genomgått stora förändringar. Urbaniseringen har fortsatt liksom it-utvecklingen. Utvecklingen mot ett allt mer fragmenterat partisystem har fortgått. Globaliseringen och EU-medlemskapet påverkar allt mer den kommunala verksamheten. I det följande presenteras de största förändringarna.

#### *Urbanisering och demografiska förändringar*

Urbanisering fortgår och avfolkningen av glesbygden fortsätter. Detta har inneburit att antalet små kommuner ständigt ökar i antal. De allra minsta kommunerna, de med under 5 000 invånare, beräknas 2030 vara 30, jämfört med 13 för närvarande.<sup>22</sup> Det minskande befolkningsunderlaget ställer krav på kommuner och landsting att anpassa sina organisationer utifrån de förändrade förhållandena. Även de kommuner som växer kraftigt ställs inför utmaningar att behöva bygga ut exempelvis infrastruktur och barnomsorg i snabb takt. Skillnaderna mellan kommuner och landsting blir allt större.

De demografiska förändringarna i landet med en åldrande befolkning ställer också kommuner och landsting inför nya utmaningar. Kraven på att bedriva en effektiv verksamhet har ökat. En fortsatt effektivisering av den kommunala verksamheten kommer sannolikt bli nödvändig för att frigöra resurser för en god service till äldre och sjuka.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Prop. 1998/99:66.

<sup>21</sup> Prop. 2003/04:105.

<sup>22</sup> SOU 2007:11 s. 142.

<sup>23</sup> Häggroth och Andersson, Kommunala vägval, s. 78 f.

### *It-utvecklingen*

En grundläggande förändring sedan 1992 är it-utvecklingen. Kontakter mellan kommuner och medborgarna sker allt mer genom användning av olika it-lösningar. Medborgarna söker information på kommuners och landstings webbplatser och val av exempelvis förskolor sker på många håll genom elektroniska ansökningssystem på kommunernas webbplatser.

### *Politiska förändringar*

Politiskt har ett allt mer fragmenterat partisystem utvecklats där styret sker genom koalitioner. Efter valet 1994 styrde socialdemokraterna ensamma i 90 kommuner. Antalet kommuner med sådant socialdemokratiskt styre är efter valet 2014 endast cirka 20. Andelen kommuner där fler än fyra partier styr tillsammans ökade kraftigt efter valet 1998, från 13 kommuner 1994 till 42 kommuner 1998. Sedan dess har antalet legat på cirka 40–50 kommuner. En ökning har även skett av antalet lokala partier. Andelen kommuner med oklara eller blocköverskridande majoriteter har också ökat. Efter valet 2014 fördubblades andelen kommuner med en sådan majoritet.<sup>24</sup>

Utvecklingen visar alltså på att olika former av koalitionslösningar kommit att bli allt vanligare i kommuner och landsting.

### *Nya organisatoriska modeller*

Omvärldsförändringar och ideologiska ställningstaganden har motiverat kommuner och landsting att i allt större utsträckning experimentera med och reformera sina organisationer. Mattisson har på utredningens uppdrag gjort en forskningsöversikt på området.<sup>25</sup> Mattisson konstaterar att reformerna har motiverats både av ideologiska skäl och av en upplevd brist på resurser. En mångfald av organisatoriska lösningar och metoder för styrning av kommunal verksamhet har testats. Mycket inspiration för detta förändrings-

<sup>24</sup> SKL, sammanställning av vilka som styr kommuner och landsting de senaste 20 åren, SKL:s webbplats, [www.skl.se](http://www.skl.se), samt opublicerade data från SKL.

<sup>25</sup> Se Mattisson, Organisation och styrning på den lokala samhällsnivån – en forskningsöversikt om förändringar och utvecklingstendenser, bilaga 4.

arbete har hämtats från den idériktning som går under den samlande benämningen New Public Management. New Public Management handlar om att skapa förbättrad ekonomisk effektivitet med förebilder från privata företag och användning av marknadslösningar. Andra reformer har tagit utgångspunkt i t.ex. ökat demokratiskt inflytande, där inspiration har hämtats från de idériktningar som lanserats som motkrafter till New Public Management (t.ex. Public Governance).

En grundläggande tanke inom New Public Management menar Mattisson är att tydligt skilja mellan beställare och utförare på olika sätt. Detta har ofta medfört att utförandefrågor i stor utsträckning delegerats till de anställda genom exempelvis inrättandet av särskilda resultatenheter.

New Public Management har under senare år kritiserats ur olika synvinklar. Även om idéerna inte alltid lett till de effektivitetsvinster som från början antogs, så menar Mattisson att det inte finns något som tyder på att kommuner och landsting är på väg att återgå till en renodlad detaljstyrning. Inom forskningen kan man skönja en utveckling mot allt fler nätverk. Kommuner och landsting behöver samverka för att kunna hantera behovet av kompetens på olika sätt.

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 resultatet och produktiviteten i verksamheten. Ett exempel är de öppna jämförelser som görs på hälso- och sjukvårdens område.<sup>26</sup>

Ytterligare en förändring som skett är att de privata utförarna har ökat kraftigt i antal.<sup>27</sup> Att nya aktörer kommer in på verksamhetsområden där kommuner och landsting tidigare agerat ensamma, påverkar bl.a. formerna för den demokratiska kontrollen över verksamheten.

Flera av förändringarna har sin grund i de förvaltningspolitiska strömningar som förekommit i kommuner och landsting sedan slutet av 1980-talet. Nyckelord i sammanhanget har varit bättre

---

<sup>26</sup> Häggroth och Andersson, Kommunala vägval, s. 80 f.

<sup>27</sup> Se vidare SOU 2013:53.

service, medborgare som kund, målstyrning, regelförenkling, decentralisering, demokratisering genom brukarinflytande och ett nytt ledarskap.<sup>28</sup> Samtidigt har tankar förts fram om en ökad valfrihet för medborgarna och en konkurrensutsättning av kommunal verksamhet. Till detta hör en strävan efter en minskad detaljstyrning av verksamheterna. De förtroendevalda bör ange mål och ramar, men i övrigt låta chefer och anställda självständigt utforma den kommunala organisationen och verksamheten.<sup>29</sup>

Utvecklingen fortsätter och regeringen har aviserat en utredning som bl.a. ska undersöka en ny styrning i välfärden efter New Public Management samt hur välfärdsprofessionernas kunskande och yrkesetik ska bli vägledande.<sup>30</sup>

### *Internationalisering och regionalisering*

Det svenska EU-medlemskapet har påverkat kommuner och landsting i stor utsträckning. De flesta kommunala verksamhetsområden berörs av EU:s regelverk (se avsnitt 10). Tydligast är påverkan inom statsstöds- och upphandlingsområdena (se avsnitten 11 och 12). Kravet på att kunna hantera även EU-rättsliga bedömningar ställer kommunerna och landstingen inför nya krav.

Sedan början av 1990-talet har frågan om en ökad regionalisering varit föremål för diskussion. Landstingen i Skåne respektive Västra Götaland har bildat nya s.k. storlandsting. Det regionala utvecklingsansvaret har flyttats över från länsstyrelserna till landstingen i Skåne, Halland, Västra Götaland, Jönköping, Örebro, Gävleborg, Östergötland, Kronoberg och Jämtland samt till Gotlands kommun.<sup>31</sup>

Landsting som hanterar det regionala utvecklingsansvaret kallar sig ofta för regioner. Regional indelning finns även på det statliga området, särskilt till följd av att myndigheter slagits samman till s.k. enmyndigheter. Dessa har sinsemellan skilda geografiska indelningar. Ur formell synvinkel finns dock inte några regioner på

---

<sup>28</sup> Montin, Från demokrati till management: Decentralisering inom kommunerna, Statsvetenskaplig Tidskrift, 1989:2 och Den kommunala multiorganisationen. Om nya normer och institutioner i kommunerna under 1980-talet, Statsvetenskaplig tidskrift, 1990:3.

<sup>29</sup> SOU 2012:30, bilaga 2, s. 500 ff.

<sup>30</sup> Prop. 2014/15:1 s. 53.

<sup>31</sup> Prop. 2013/14:46 och prop. 2013/14:122.

landstingsnivå i Sverige. Från organisatorisk synvinkel är de fortfarande landsting. I lagstiftningen har getts en möjlighet att i berörda landsting benämna sitt fullmäktige och styrelse för regionfullmäktige och regionstyrelse. Någon möjlighet att kalla hela landstinget för region finns dock inte. Val sker enligt vallagen (2005:837) fortfarande till landstingsfullmäktige. Regeringen har aviserat att alla landsting som önskar det ska få ta över det regionala utvecklingsansvaret.<sup>32</sup> I vad mån detta också bör medföra att landsting formellt i stället bör benämnas regioner kan komma att aktualiseras. I sådana fall krävs också en översyn av en omfattande speciallagstiftning.

### *Ökad samverkan*

Kommunal samverkan har blivit allt vanligare. Problemen med att klara sina uppdrag gör att kommuner och landsting lägger allt större kraft på att samverka och agera samfällt. Mattisson konstaterar i sin forskningsöversikt att det inte finns några tydliga mönster för vilka kommuner och landsting som samverkar med varandra. I stället förefaller alla typer av kommunala huvudmän vara involverade i samverkan och att detta kontinuerligt ökar i omfattning.<sup>33</sup>

Mattisson menar att kommunens och landstingets geografiska gränser ifrågasätts allt mer och de olika huvudmännen visar ett tilltagande intresse för att göra gemensam sak. Även om alla typer av samverkansformer ökar, är det, enligt Mattisson, påtagligt att det nu skapas många nya organisationer för att hantera gemensamma ändamål. Dessa innebär en prövning för de kommunala organisationerna som då agerar i en annan kontext än inom sitt geografiska territorium. Erfarenheterna visar att det fungerar väl att samverka så länge det går att skilja ut (och särredovisa) enskilda kollektiv (kommuner eller landsting) och deras kostnader (och intäkter). Då fungerar beslut och ansvarsutkrävande fortfarande. För skattefinansierade verksamheter där samverkan kan innebära gemensamma resurser och gemensamma prioriteringar blir detta mer komplicerat. Det finns en tydlig vilja att samverka så länge det ger

---

<sup>32</sup> Regeringsförklaringen 2014.

<sup>33</sup> Mattisson, Organisation och styrning på den lokala samhällsnivån – en forskningsöversikt om förändringar och utvecklingstendenser, bilaga 4.



påvisbara fördelar för alla. I de samverkanslösningar när fördelarna inte är jämt fördelade mellan parterna har det visat sig mycket svårare att komma överens.<sup>34</sup>

Förutom samverkan har också en utveckling skett där kommuner och landsting jämför sina verksamheter. Genom exempelvis öppna jämförelser kan enskilda kommuner och landsting ställa sina verksamheters resultat mot andras.

### *Sammanfattande slutsats*

Ett av syftena med den nuvarande kommunallagen var att ge kommuner och landsting stor frihet att utforma sin interna organisation efter behov. Det kan konstateras att denna möjlighet har utnyttjats och att det för närvarande finns en stor organisatorisk variation mellan olika kommuner och landsting. Mattisson konstaterar i sin forskningsöversikt att det endast är i begränsad omfattning som forskning om organisation och styrning explicit diskuterar eller problematiserar lagstiftningen. Det finns t.ex. inga studier som uttryckligen anger problem eller svårigheter med den nuvarande lagstiftningen eller anger den som ett hinder för en effektiv verksamhet.

Däremot berörs innehållet i lagstiftningen i ett antal olika sammanhang och under senare tid ofta i relation till tekniker eller koncept relaterade till New Public Management. Genom att skapa företagslika förutsättningar aktualiseras flera grundläggande kommunala principer som likställighets- och självkostnadsprincipen i olika sammanhang. Företag (producenter) har att maximera det ekonomiska utbytet av sin verksamhet och en kritisk del för att lyckas med detta är att man exempelvis differentierar sin prissättning. Även om gränserna testas löpande i praktiken, görs inga antydningar i befintlig forskning att kommunallagen uppfattas som orimlig eller i sig är ett hinder.<sup>35</sup>

Utredningen delar Mattissons slutsats att kommunallagen på ett grundläggande plan visat sig kunna hantera olika former av lokala organisationsförändringar och samverkansbehov. Samtidigt kan kon-

---

<sup>34</sup> Mattisson, Organisation och styrning på den lokala samhällsnivån – en forskningsöversikt om förändringar och utvecklingstendenser, bilaga 4.

<sup>35</sup> Mattisson, Organisation och styrning på den lokala samhällsnivån – en forskningsöversikt om förändringar och utvecklingstendenser, bilaga 4.

stateras att nästan 50 förändringar gjorts av kommunallagen sedan den trädde i kraft. Samhällsförändringar och politiska önskemål har alltså medfört ett behov av att justera lagen i olika avseenden. Det stora antalet partiella översyner medför ett behov av att göra en samlad översyn av hela lagen. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 18.

Den nuvarande lagen behöver enligt utredningens mening också ses över med utgångspunkt från olika förvaltningspolitiska värden. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 4.

### 3.5 Nordisk utblick

De nordiska kommunerna uppvisar sinsemellan stora likheter. I alla de nordiska länderna ansvarar den kommunala sektorn för stora delar av välfärden. Ur ett europeiskt perspektiv är också de nordiska kommunerna tämligen stora, även om storleken varierar mellan länderna. Island avviker genom att kommunerna är mycket små, även om storleken har ökat på senare år genom kommunsammanslagningar. I det följande kommer utredningen översiktligt beskriva hur de nordiska kommunerna är reglerade. Mot bakgrund av att förhållandena i Island är speciella i jämförelse med de andra länderna kommer dock inte utvecklingen där att beröras.

Utformningen av den regionala nivån varierar mellan länderna. Danmark har ett fåtal regioner, medan Norge har ett större antal fylkeskommuner. Finland särskiljer sig här genom att inte ha någon regional nivå alls.

#### 3.5.1 Danmark

##### *Allmänt om danska kommuner*

Danmark har under senare år genomfört en omfattande kommunreform där antalet kommuner minskat från 270 till 98. Vid sidan av de 98 kommunerna finns fem regioner som inte har någon beskattningsrätt utan finansieras genom bidrag från stat och kommuner. De danska kommunerna, men inte regionerna, har i likhet med de svenska en allmän kompetens att ha hand om sådana uppgifter som

är av allmänintresse för medborgarna.<sup>36</sup> Kommunerna är ansvariga för grundskola, barnomsorg, äldreomsorg, kultur, miljö och fritid, socialtjänst och räddningstjänst. På regionerna ligger bl.a. sjukvården. Staten är ansvarig för den utbildning som inte ingår i grundskolan.

### *Borgmästaren har en central roll i kommunerna*

Antalet förtroendevalda är mer begränsat än i Sverige. Kommunerna får ha mellan 19 och 31 ledamöter i fullmäktige (i Köpenhamn maximalt 55). Vid sidan av fullmäktige ska ett särskilt ekonomiutskott inrättas samt de utskott som behövs i övrigt. Utskotten får endast bestå av ledamöter från fullmäktige. Ordföranden i fullmäktige är också ordförande i ekonomiutskottet och borgmästare i kommunen. Denne svarar för de centrala verkställighetsbesluten.

Borgmästaren är ytterst ansvarig för verksamheten, och saknar formell möjlighet att delegera ansvaret till administrationen. Däremot kan tjänstemännen ställas till svars och dömas för tjänstefel. En skillnad i förhållande till Sverige är att borgmästaren är den ende politikern som bedriver sitt uppdrag på heltid, de övriga politikerna får dock ersättning för sina uppdrag enligt ett regelverk som fastställs av staten.

### *Kontroll*

I Danmark finns inte någon motsvarighet till det svenska systemet med laglighetsprövning i domstol av de kommunala besluten. I stället finns ett omfattande regelverk om statlig tillsyn och kontroll av kommuner och regioner. Kommunala beslut kan stoppas av tillsynsmyndigheterna. Många typer av beslut ska prövas av ekonomi- och inrikesministeriet. Ministeriet kan också fastställa regler om de kommunala budgeterna och räkenskaperna.

Tillsynsmyndigheter kan också väcka talan mot enskilda förtroendevalda om kommunen utsatts för en skada. När exempelvis ett beslut av ett fullmäktige att betala ut olagligt lönetillägg blev

---

<sup>36</sup> Garde och Revsbech, *Kommunalret*, s. 11 ff.

upphävt av tillsynsmyndigheterna, blev fullmäktigeledamöterna personligt ersättningskyldiga för kostnaden.<sup>37</sup>

Revision sker i Danmark av fristående auktoriserade revisorer som väljs av fullmäktige. Revisorerna ska vara oavhängiga. Revisorerna kan avsättas av fullmäktige, men ett sådant beslut ska underställas statligt godkännande.

### 3.5.2 Finland

Den finska kommunallagen påminner mycket om den svenska. Medborgarna utser ett fullmäktige som i sin tur väljer ledamöter i nämnder. Enligt jämställdhetslagen ska kvinnor och män vara representerade i styrelsen och andra kommunala organ till minst 40 procent vardera. Kommunerna har en allmän kommunal kompetens att utföra uppgifter som ligger inom ramen för allmänintresset. Finland saknar en särskild regional nivå. Kommunerna har därför ansvar för hälso- och sjukvården. Det är vanligt med kommunal samverkan för att hantera olika frågor.

Kommunallagen har nyligen setts över och ett förslag till en helt ny kommunallag har lämnats till riksdagen.<sup>38</sup>

Kommunen leds av fullmäktige och det finns krav på att inrätta en kommunstyrelse och en revisionsnämnd. I övrigt inrättas de nämnder, direktions- eller skötselavdelningar för skötsel av affärsverksamhet och utskott för att bereda ärenden som behövs. Förslaget till den nya kommunallagen innehåller mer detaljerade regler om kommunstyrelsen, bl.a. styrelsens ansvar för personalpolitiska frågor. Ordförandens roll i kommunstyrelsen är särskilt reglerad i lagen. Denne leder den politiska samverkan som behövs för att fullgöra kommunens uppgifter. Ordförandens uppgifter ska i övrigt anges i en särskild stadga. Ordförande i kommunstyrelsen är oftast en fritidspolitiker. I ett par större kommuner<sup>39</sup> finns en del- eller heltidsarvoderad ordförande.<sup>40</sup> Varje kommun ska ha antingen en förtroendevald borgmästare eller en tjänsteman som särskilt utsedd kommundirektör för att leda förvaltning, ekonomi samt övrig verksamhet. Modellen

---

<sup>37</sup> Thomsen, m.fl., Lov om kommunernas styrelse – normalföretningsorden, s. 351.

<sup>38</sup> Förslag till ny finsk kommunallag (RP 268/2015).

<sup>39</sup> T.ex. Åbo, Lahtis och Uleåborg har heltidsarvoderade kommunstyrelseordföranden.

<sup>40</sup> SKL, Tänk om Håbo vore Hafnarfjörður. Lokal demokrati och styrning i Norden, s. 26 f.

med en politiskt utsedd borgmästare har inte fått någon stor spridning.<sup>41</sup> I kommun med borgmästare är denne alltid kommunstyrelsens ordförande. Kommundirektören eller borgmästaren utgör tillsammans med kommunstyrelsen koncernledning för den kommunala verksamheten och ansvarar för att upprätthålla kontrollen över verksamheten. Kommundirektör eller borgmästare utses av fullmäktige. Kommundirektören eller borgmästaren har rätt att föra talan på kommunstyrelsens vägnar och att få upplysningar av kommunens myndigheter och ta del av deras handlingar, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. Uppgifter kan inte tas ifrån kommundirektören på ett sätt som äventyrar dennes uppgift som chef för förvaltningen.<sup>42</sup> Det huvudsakliga ansvaret för beredning av ärenden i kommunstyrelsen måste exempelvis ligga hos kommundirektören.<sup>43</sup>

Kommundirektören har av tradition en stark ställning och har ofta en politisk bakgrund. Fullmäktige kan säga upp eller omplacera kommundirektören till andra uppgifter. Ett sådant beslut kräver stöd av två tredjedelar av fullmäktige.<sup>44</sup> I förslaget till den nya kommunallagen ställs krav på att kommuner har ett direktörsavtal som anger spelreglerna mellan kommundirektören och den politiska ledningen. Uppsägning av direktören måste beslutas i fullmäktige och kräver två tredjedelars majoritet i fullmäktige.

Vad gäller revision så väljs både en revisionsnämnd med förtroendevalda och särskilda yrkesrevisorer. För granskning av förvaltningen och ekonomin väljer fullmäktige en eller flera revisorer som utför sitt uppdrag under tjänsteansvar. Revisorerna kan väljas för granskning av förvaltningen och ekonomin för högst sex räkenskapsperioder. Revisorerna ska vara medlem av ett samfund som godkänts av revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin (OFR-revisor eller OFR-samfund).

Kommunerna är enligt kommunallagen skyldiga att bolagisera verksamheter som bedrivs i ett "konkurrensläge". Med detta avses att verksamheten är ekonomisk verksamhet enligt EU-rätten. Något krav på att bolagisera verksamheten finns dock bl.a. inte när verksamheten är obligatorisk för kommunen.

---

<sup>41</sup> Endast Tammerfors och Birkala har valt modellen med borgmästare.

<sup>42</sup> Harjula och Prättälä, Kommunallagen – bakgrund och tolkning, s. 190.

<sup>43</sup> Harjula och Prättälä, Kommunallagen – bakgrund och tolkning, s. 190.

<sup>44</sup> SKL, Tänk om Håbo vore Hafnarfjörður. Lokal demokrati och styrning i Norden, s. 33.

I förslaget till den nya kommunallagen regleras särskilt frågan om att tillämpa det EU-rättsliga regelverket om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, SGEI. En kommun kan för att tillförsäkra invånarna välfärd föreskriva att en leverantör ska tillhandhålla en tjänst om marknaden fungerar bristfälligt. Leverantören ska då väljas ut på ett öppet och icke-diskriminerande sätt. Förutsättningarna för att förfarandet ska vara möjligt är att en marknadsundersökning först görs. SGEI-regelverket nämns även vad gäller möjligheten att ställa borgen.

Vad gäller upphandling anges i lagen att offentlig upphandling inte ska tillämpas när kommunerna samverkar om vissa obligatoriska uppgifter. För andra uppgifter krävs inte heller att upphandlingslagarna tillämpas om det bl.a. rör anknutna företag.<sup>45</sup>

Finland har ett liknande system för att överklaga beslut som Sverige. Laglighetsprövning kan begäras av alla kommunmedlemmar. Medlem i kommuner är både de som bor där, men även juridiska personer som företag och ideella föreningar. Laglighetsprövning kan också begäras av den som ett beslut avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet (part). I en laglighetsprövning kan endast beslutets laglighet prövas. För att laglighetsprövning ska kunna begäras måste medlemmen först ha begärt att beslutet ska rättas.<sup>46</sup>

### 3.5.3 Norge

Norge har inte genomgått någon kommunreform och har fortfarande många små kommuner. Totalt finns 428 kommuner. På regional nivå finns 19 fylkeskommuner vilkas uppgifter delvis motsvarar de svenska landstingens. Det kommunala självstyret i Norge kännetecknas av att det är negativt bestämt, vilket innebär att så länge en uppgift inte är uttryckligen förbjuden kan kommunerna och fylkeskommunerna utföra den. Det finns dock restriktioner för det kommunala självstyret i Norge som inte finns i Sverige, bl.a. finns statliga begränsningar av de kommunala skattesatserna. Vissa

---

<sup>45</sup> Detta rör den s.k. Teckalpraxisen, se vidare avsnitt 12.

<sup>46</sup> Kommunelovene i Norden – En kartlegging og sammenligning, HiOA rapport 2013 nr 13, s. 658 f.

lån ska också godkännas av kommundepartementet för att vara tillåtna.

Den norska kommunallagen är från 1993 och har reviderats vid flera tillfällen. Organisatoriskt väljs en fullmäktigeförsamling (kommunestyre) och en styrelse (formannskap). Till skillnad från i Sverige ska styrelsen bestå av enbart ledamöter från fullmäktigeförsamlingen. Vid sidan av styrelsen kan andra utskott inrättas. Det är obligatoriskt att inrätta ett särskilt kontrollutskott som har ansvar för viss revision av verksamheten. Särskilda oavhängiga revisorer ska utses vid sidan av kontrollutskottet. Revisorerna kan vara fristående eller anställas i kommunen eller fylkeskommunen.

En ordförande väljs som är ordförande både i fullmäktige och i styrelsen. Ordförande undertecknar alla avtal för kommunen eller fylkeskommunen om inte annat är bestämt. Till ordförande kan delegeras beslut som inte är av principiell betydelse, vilket dock är ovanligt i praktiken.<sup>47</sup> Ordförande har yttranderätt i alla kommunala folkvalda organ.

Varje kommun och fylkeskommun ska utse en särskild administrationschef som är chef för den samlade förvaltningen inom de ramar som fullmäktige fastställer. Administrationschefen ska se till att ärenden som läggs fram till styrelsen är tillfredsställande utredda. Hen är ansvarig för att verksamheten drivs i enlighet med lagar, föreskrifter och beslut. Administrationschefen har yttranderätt i alla kommunala organ utom kontrollutskottet. Till administrationschefen kan delegeras ärenden utom sådana som är av principiell betydelse.

Utgångspunkten i den norska kommunallagen är en skarp gränsdragning mellan politik och administration. Modellen beskrivs som en timglasmodell där alla kontakter mellan förvaltning och de politiska organen går genom administrationschefen.<sup>48</sup> Bernt och Overå uttrycker i sin kommentar till den norska kommunallagen att bestämmelsen innebär att styrningen ska ligga hos de politiska organen, men dessa ska ha både en rätt och plikt att biträdas av en kompetent och självständig tjänsteman. Tjänstemannen ska under tjänsteansvar se till att ärendena är väl förberedda och också kan

<sup>47</sup> Willmesten, Ordförerrollen: Lokalt politiskt ledarskap i praxis, Kommuneloven 20 år, s. 45.

<sup>48</sup> Willmesten, Ordförerrollen: Lokalt politiskt ledarskap i praxis, Kommuneloven 20 år, s. 44.

leda administrationen på ett sådant sätt att den fungerar till både folkvaldas och medborgarnas bästa.<sup>49</sup>

### *Kommunparlamentarism*

I norska kommuner finns sedan 1993 en möjlighet att välja mellan att ha den traditionella formannskapsmodellen eller den parlamentariska modellen med majoritetsstyre.

Den parlamentariska modellen innebär att den folkvalda församlingen utser vad som närmast är att likna vid en regering (byråd). Detta råd styr administrationen och har förslagsrätt. Ett särskilt politiskt utsett kommunal- eller fylkesråd ersätter administrationschefen. Den centrala idén är koncentration av makt och ansvar. Förslagen från rådet går till den folkvalda församlingen (bystyret) där de diskuteras i utskott och debatteras i plenum. Modellen antas skapa klara skiljelinjer mellan partierna och bidra till att lyfta fram partiskiljaktigheter i lokalpolitiken. Maktbalansen är tänkt att behållas genom möjligheten att majoriteterna skiftar över tid.

Det har gjorts flera forskarutvärderingar av den kommunparlamentariska modellen i Norge. Forskarna har funnit att både ansvarsfördelningen mellan partierna och de förtroendevaldas relation till förvaltningen har tydliggjorts. Däremot är det inte säkert att politiken i större utsträckning har kommit att präglas av en helhetssyn eller att medborgarnas deltagande har stimulerats. Även andra utvärderingar som genomförts framhåller den ökande politiska styrningen av förvaltningen som den mest betydelsefulla konsekvensen. Förväntningar på ökad tydlighet i politiska ansvarsförhållanden har däremot inte infriats i så stor utsträckning, vilket kan hänga samman med att den styrande koalitionen har varit mycket bred.<sup>50</sup>

Det har också framförts hård kritik mot systemet från oppositionspartierna som, trots lagstiftning om detta, anser att oppositionens insyn inte har tillgodosetts. Inte minst i Oslo har kritiken från oppositionspartierna varit hård på denna punkt.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Bernt och Overå, Kommuneloven med kommentarer, s. 182.

<sup>50</sup> SOU 2012:30 s. 76.

<sup>51</sup> SOU 2012:30 s. 76.



Tre kommuner (Oslo, Bergen och Tromsö) samt fyra fylkeskommuner (Nordland, Hedmark, Nord-Trøndelag och Troms) tillämpar parlamentarism, medan övriga har valt det traditionella samregerandet i formannskapsmodellen.<sup>52</sup>

### *Översyn av den norska kommunallagen*

En särskild utredning har tillsatts för att göra en totalöversyn av den norska kommunallagen. Utredningen ska vara färdig den 31 december 2015. Den överordnade utgångspunkten är att utredningen ska göra en översyn av lagen i syfte att stärka det kommunala självstyret. Utredningen ska överväga att reglera överordnade principer för förhållandet mellan staten och kommunerna och analysera frågor kring den statliga överprövningen av kommunala beslut. I uppdraget ingår också att överväga behovet av att stärka de förtroendevaldas roll i förhållande till tjänstemännen och bl.a. särskilt analysera behovet av att reglera ordförandens roll närmare. De förtroendevaldas rätt till olika former av sociala förmåner som pension m.m. ska analyseras. Utredningen ska också utreda frågan om vem som avtalsrättsligt kan binda kommunen eller fylkeskommunen.<sup>53</sup>

Utredningen ska vidare analysera ett antal olika frågor i syfte att stärka den kommunala egenkontrollen, bl.a. om det behövs närmare regler kring förvaltningsrevision och bolagskontroll och om det bör införas regler om att kontrollutskottets ordförande ska vara från ett annat parti än ordförande. Vidare ska bl.a. analyseras om det behövs regler om kommuners och fylkeskommuners ägarstyrning av sina företag.

Utredningen ska analysera om EU:s statsstöds- och upphandlingsregler föranleder behov av lagändringar. Vidare ska utredas om kommunens eller fylkeskommunens totala samhällsroll som kommer till uttryck igenom rollerna som tjänsteutövare, demokratisk arena, myndighetsutövare och samhällsutvecklare bör komma till uttryck i lagen.

---

<sup>52</sup> SOU 2012:30 s. 76 f.

<sup>53</sup> Mandatet för den offentliga utredningen av ny kommunelov, uppgifter från kommunal- og regionaldepartementets webbplats, <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/id752904/>. Hämtat 2014-12-15.



## 4 Utgångspunkter för en ny kommunallag

### 4.1 Kommunernas och landstingens olika roller

Svenska kommuner och landsting bedriver en mycket omfattande och komplex verksamhet. Många av de *centrala välfärdstjänsterna* som hälso- och sjukvård, socialtjänst och utbildning är ett kommunalt ansvar. Dessa är obligatoriska uppgifter som vilar på kommuner och landsting enligt bestämmelser i speciallagstiftning. Många av uppgifterna har varit kommunala sedan mycket länge. Tillkomsten av landstingen 1862 motiverades bl.a. av behovet av att ha ett regionalt ansvarigt organ för sjukvården.

Kommuner och landsting kan också frivilligt engagera sig för att utforma olika former av frivillig välfärdsservice till medborgarna som fritids- och kulturverksamhet.

Vid sidan av rollen som ansvarig för välfärdstjänster har framför allt kommunerna en roll som *myndighetsutövare*. Kommuner är ofta tillsynsmyndigheter och har ansvar för olika former av tillsyn, t.ex. på miljö- och hälsoskyddsområdet. Kommunerna är här ofta sista länken i en tillsynskedja. Olika former av tillstånd och bidrag till medborgarna kräver ofta kommunala beslut. Kommunernas roll som myndighetsutövare innefattar beslut av mycket stor betydelse för enskilda medborgare och företag i kommunerna. Det kan handla om serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) men även mycket ingripande åtgärder som omedelbart omhändertagande av unga och missbrukare enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM. Rollen som myndighetsutövare ställer stora krav på kommuner och landsting att korrekt och rättssäkert tillämpa bestämmelser som kan innebära mycket omfattande ingrepp i enskildas integritet.

Kommuner har också en roll som *samhällsbyggare*. Genom det kommunala planmonopolet har de ett ansvar att fatta beslut om utformningen och utvecklingen av den lokala bebyggelsen. Förutom de rättigheter och skyldigheter som följer av plan- och bygglagen (2010:900), PBL, har kommuner och landsting ofta ett stort allmänt engagemang för att på olika sätt bidra till att utveckla det lokala näringslivet och värna den lokala miljön. Kommuner och landsting är på många sätt aktiva i lokalt och regionalt utvecklingsarbete. Ansvaret för kollektivtrafik kan också ses som en del i detta kommunala ansvar som samhällsbyggare.

Kommuner och landsting har även en stor roll som *arbetsgivare*. Mer än en miljon personer är anställda hos kommuner och landsting. Även om privata utförare anlitas i allt högre utsträckning så är fortfarande majoriteten anställda direkt hos kommuner och landsting. Att på olika sätt agera som arbetsgivare är därför en viktig uppgift för kommuner och landsting.

Kommuner och landsting är också på olika sätt *marknadsaktörer*. När de agerar för att uppfylla sina åtaganden på exempelvis socialtjänstområdet kan det hända att de konkurrerar med redan befintlig verksamhet på marknaden. Genom att sysselsätta personer med funktionsnedsättning förekommer att tjänster som caféverksamhet och annat tillhandahålls på en marknad. Ett annat exempel på kommunernas och landstingens roll som marknadsaktörer är deras roll som stora *upphandlare*. Det handlar både om upphandling av privata utförare för att utföra kommunala tjänster, men även inköp av olika former av varor.

Kommuner och landsting har också en roll att fungera som en *demokratisk arena*. De förtroendevalda från de olika partierna ska ha en fungerande arena för debatt och kunna fatta beslut om inriktningen på den kommunala verksamheten. Genom den lokala debatten förs politiken närmare medborgarna. Den lokala politiska nivån fungerar också som en skola i demokrati där nya generationer av medborgare lär sig hur demokratin praktiskt fungerar.

*Vilka roller regleras i nuvarande kommunallag?*

I kommunallagen regleras delvis de olika roller som kommuner och landsting har. Ansvar för de *centrala välfärdstjänsterna* regleras framför allt i speciallagstiftningen. Vissa välfärdstjänster vilar dock på den allmänna kommunala kompetensen i kommunallagen. Den allmänna kompetensen ger exempelvis kommuner och landsting ett utrymme för att vara aktiva på kultur- och fritidsområdet.

Rollen som *sambällsbyggare* regleras i plan- och bygglagen men är också en funktion som bygger på den allmänna kommunala kompetensen. Kommuner och landsting har exempelvis en rätt att bedriva sedvanlig kommunal näringsverksamhet som att tillhandahålla bostäder, hamnar, fjärrvärme m.m. med stöd av den allmänna kommunala kompetensen. Det finns också ett ansvar för grundläggande infrastruktur som vägar, vatten och avlopp. Möjligheten att engagera sig i olika former av regional utveckling är också något som följer av den allmänna kommunala kompetensen.

Rollen som *myndighetsutövare* regleras i första hand i speciallagstiftningen. Men det finns vissa regler i kommunallagen som berör denna roll. Kravet på att behandla sina medlemmar lika (likställighetsprincipen) kan ses som en rättssäkerhetsgaranti som finns i kommunallagen. Att ledamöter i en nämnd måste rösta i ärenden som rör myndighetsutövning är ett annat exempel på en reglering som rör denna roll.

*Arbetsgivarrollen* berörs i mycket begränsad omfattning i kommunallagen. Viss reglering finns som exempelvis jävsregler och möjlighet att delegera beslutanderätt till de anställda. I övrigt omfattas naturligtvis kommuner och landsting av samma regler som övriga arbetsgivare vad gäller exempelvis arbetsmiljö och arbetsrätt.

Kommunernas och landstingens ansvar som *marknadsaktörer* och *upphandlare* regleras i viss mån genom reglerna om den allmänna kommunala kompetensen. I övrigt är detta något som regleras i speciallagstiftningen som exempelvis, konkurrenslagen (2008:579) och lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU.

Det finns en omfattande reglering i kommunallagen om funktionen som *demokratisk arena*. Generella regler finns om hur beslutsfattande ska ske och om kompetensfördelningen mellan fullmäktige och nämnder. De förtroendevaldas rättigheter vad avser exempelvis ledighet och ekonomiska förmåner finns också reglerade. Regler

finns om skydd för politiska minoriteter vad exempelvis gäller rätten att vara representerade i nämnder och möjligheter att ställa interpellationer och frågor.

## 4.2 Vilka roller och värden behöver regleras i kommunallagen?

I avsnittet ovan har beskrivits i vilken omfattning olika kommunala roller regleras i nuvarande kommunallag. Medan det finns en omfattande reglering av vissa roller regleras andra roller inte alls. Frågan är då vilka roller som behöver regleras på ett tydligare sätt i kommunallagen. Utredningen ska enligt sina direktiv ha ett medborgarperspektiv. I detta ligger enligt utredningens mening att kommunallagen på ett tydligt sätt ska reglera hur kommuner och landsting de facto styrs. En medborgare ska genom att läsa kommunallagen kunna få en rättvisande bild av hur landsting och kommuner organiseras och hur beslutsfattande sker. Så är dock inte alltid fallet i dag. Exempelvis finns ingen beskrivning av kommun- och landstingsdirektörernas uppgift i lagen.

Kommunallagen ska dock inte enbart återspegla hur verksamheten de facto ser ut utan också vara ett normativt styrinstrument. I detta ligger enligt utredningen att utgångspunkten för en översyn måste vara att lagen ska tillgodose olika centrala samhällsvärden. I det följande beskriver utredningen de värden som enligt utredningen bör utgöra en utgångspunkt för en översyn av kommunallagen.

### *Demokratisk arena*

Kommuner och landsting är demokratiskt styrda organ som ska förverkliga det lokala självstyret. En självklar utgångspunkt är att kommunallagen ska innehålla de regelverk som behövs för att den lokala representativa demokratin ska fungera. Det bör av lagen framgå hur fullmäktiges ledamöter ska utses, hur fullmäktige ska vara sammansatt och hur beslutsfattande ska ske. Vidare bör lagen innehålla regler om de förtroendevaldas rättigheter och skyldigheter. Vid sidan av den representativa demokratin bör kommunallagen också reglera vissa andra former av demokratiskt inflytande,

t.ex. folkomröstningar och rätt till brukarinflytande. Även detta kan ses som naturliga delar av ett system som syftar till att tillgodose kommunernas och landstingens roll som demokratiska arenor.

Frågor om hur den kommunala demokratin ska förstärkas och utvecklats har utretts flera gånger de senaste årtiondena.<sup>1</sup> Den senaste utredningen har resulterat i flera förändringar som nyligen genomförts efter förslag i propositionen Vital kommunal demokrati.<sup>2</sup> Med hänsyn dels till det omfattande reformarbetet som nyligen skett och det pågående arbetet i 2014 års Demokratiutredning, dels till utredningens direktiv saknas skäl att närmare utveckla dessa frågor.

### *Rättssäkerhet*

Av 1 kap. 1 och 2 §§ RF framgår att den offentliga makten utövas under lagarna, med respekt för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Av 1 kap. 9 § RF framgår att förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttta saklighet och opartiskhet. Dessa bestämmelser är exempel på grundläggande principer för en rättsstat. Det allmänna, vilket inbegriper kommuner och landsting, har ett ansvar att värna den enskildes rättssäkerhet och skydda grundläggande fri- och rättigheter.

Det kan diskuteras exakt vilka procedurer och krav som behövs för att ett förfarande kan ses som rättssäkert. En grundläggande utgångspunkt är dock enligt utredningens mening att rättsreglerna ska tillämpas förutsägbart och effektivt. Detta förutsätter att det på kommunal nivå finns professionell kunskap om innehållet i gällande rätt och att besluten, när det handlar om ärenden som rör tillämpning av lagbestämmelser, sker på sakliga och opartiska grunder samt på ett professionellt beslutsunderlag.

En revidering av kommunallagen måste enligt utredningens mening utgå från att den ska bidra till att värna och stärka rättssäkerheten i det kommunala beslutsfattandet.

---

<sup>1</sup> Se SOU 2000:1, SOU 2001:48 och SOU 2012:30.

<sup>2</sup> Prop. 2013/14:5.

*Professionalitet*

Den kommunala verksamheten handlar till stora delar om att hantera sådana uppgifter som kräver en särskild professionell utbildning och kompetens, t.ex. när läkare utför operationer eller lärare undervisar elever.

Generellt kan konstateras att ett stort antal kompetenser krävs för att hantera den kommunala verksamheten. Det finns inget vedertaget klassificeringssystem för att dela in kommunernas personal efter kompetens. Däremot finns Kommunala befattningsbenämningar, ett kodsysteem där kommunerna själva kodar sina personalkategorier. Befattningsbenämningarna används i stor utsträckning av kommunerna för att hålla isär yrken och arbetsuppgifter samt för att skapa jämförbara personalgrupper. De till invånarantalet minsta kommunerna delar in sin personal i knappt 100 befattningar. I kommuner med cirka 10 000 invånare finns cirka 150 befattningar och i kommuner med cirka 20 000 invånare finns cirka 230 befattningar. Antalet befattningar ökar med invånarantalet men ökningen planar successivt ut. I Stockholms kommun finns cirka 600 befattningar.<sup>3</sup>

Även om antalet befattningar är färre i små kommuner kan alltså konstateras att även en mycket liten kommun med några få tusen invånare behöver kompetens från närmare 100 personalkategorier. Det är inte heller enkelt att rekrytera alla former av kompetens som behövs i alla delar av landets kommuner och landsting. Det kan exempelvis vara svårt för medföljande att finna ett passande arbete.

Begreppet professionalitet behöver inte bara ses som ett behov av en viss sakkunskap på ett område. En kommun eller ett landsting behöver också chefer som uppfyller högt ställda krav på professionalitet vad gäller förmåga att leda förvaltningen framåt i en allt mer komplex omvärld som ställer nya krav på den kommunala verksamheten.

Det är en viktig utgångspunkt att kommunallagen även beaktar behovet av olika former av professioner för att få en fungerande verksamhet som även i framtiden förmår locka till sig kvalificerad arbetskraft.

---

<sup>3</sup> Sundström och Tingvall, Färre kommuner? Om små kommuner problem och utmaningar, Ansvarskommitténs skriftserie, s. 49 f.



*Effektivitet*

Kommuner och landsting har en central roll för välfärden genom sitt ansvar för vård, skola och omsorg. Genom bl.a. den demografiska utvecklingen med allt fler äldre så ökar kostnaderna för att upprätthålla servicen. Ekonomerna på SKL konstaterar att för att finansiera kostnadsökningarna till följd av den demografiska utvecklingen och nå ett resultat motsvarande en procent av skatter och bidrag, vilket endast är halvvägs till målet för god ekonomisk hushållning, krävs höjda statsbidrag med två procent per år. Dessutom behöver skatten höjas med motsvarande 6 öre i kommunerna och 23 öre i landstingen fram till 2017.<sup>4</sup> Detta är endast i det korta perspektivet. I ett längre perspektiv kommer trycket på nya kostnader bli än starkare. SKL:s programberedning för välfärdens finansiering gjorde bedömningen att om vi ska finansiera välfärden på samma sätt som i dag krävs mycket stora skattehöjningar.<sup>5</sup> I en senare rapport från SKL, konstaterades dock att så stora skattehöjningar sannolikt inte kommer behövas på grund av att befolkningen beräknas bli större än tidigare och att skatteunderlaget blir bättre än beräknat.<sup>6</sup>

Även om det alltid är behäftat med stora osäkerheter att göra exakta prognoser lång tid in i framtiden så kan det konstateras att trycket på att öka de offentliga utgifterna ändå kommer vara högt framöver. Oavsett om skatter höjs eller det offentliga åtagandet minskas kommer det säkerligen finnas ett behov av att vid sidan av detta effektivisera den kommunala verksamheten i olika avseenden. En utgångspunkt för en kommunallag för framtiden måste enligt utredningens mening därför vara att den ska bidra till en effektiv kommunal verksamhet.

Verksamheten behöver vara effektiv även ur andra perspektiv. För att medborgarna ska få en bra kommunal service krävs att verksamhet bedrivs och handläggning sker snabbt och effektivt. Beslut måste fattas inom rimliga handläggningstider.

---

<sup>4</sup> SKL, Ekonomirapport 2014.

<sup>5</sup> SKL, Framtidens utmaning – välfärdens långsiktiga finansiering.

<sup>6</sup> SKL, Den svärförutsägbara framtiden – en jämförelse av två framtidskalkyler, s.5 ff.

### 4.3 Roller och värden behöver hanteras tydligare i lagen

Att hantera de olika rollerna som myndighetsutövare, demokratisk arena m.fl. kan innebära målkonflikter. Stora krav på olika former av rättssäkerhetsåtgärder kan komma i konflikt med kraven på effektivitet i beslutsfattandet. En politisk majoritet kan ibland vara intresserad av att besluta i frågor som innebär att de kan komma in på områden som professionerna uppfattar som sina ansvarsområden.

Samtidigt ska inte frågan om konflikt betonas. Den kommunala verksamhetens olika målsättningar kan vara förenliga och samverka. En rättssäker förvaltning bidrar till att besluten blir korrekta från början och behöver därmed inte rivas upp, vilket annars skulle minska effektiviteten. Statsvetenskapliga studier visar också att en central faktor för framgångsrika samhällen är att de har en offentlig förvaltning av hög kvalitet. Denna kvalitet handlar inte bara om existensen av en fungerande rättsordning utan är något som går betydligt djupare och bredare. Det handlar om grundläggande principer för verksamhetens bedrivande av typen opartiskhet, saklighet, likabehandling och oväld i alla delar av den offentliga förvaltningen inbegripet den del som producerar tjänster åt medborgarna. Helt centralt enligt forskningen är om landet förmår hålla nere korrupsionens omfattning och om man kan undvika en hög grad av politisering av tjänstetillsättningarna.<sup>7</sup>

Enligt utredningens uppfattning behövs alltså kommunallagen utformas så att den stärker alla dessa värden. 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 kan lagen behöva stärkas i dessa avseenden.

---

<sup>7</sup> Se Holmberg och Rothstein (red.), *Good Government – the relevance of Political Science*, för en genomgång av aktuell forskning.

## Del II

En tydligare och bättre reglering  
av den kommunala organisationen



## 5 Bättre förutsättningar för en ändamålsenlig organisation

### 5.1 Utredningens utvärdering av den fria nämndorganisationen

I utredningens direktiv anges att utredningen ska göra en utvärdering av den fria kommunala nämndorganisationen. Bakgrunden är att genom 1991 års kommunallag fick kommunerna och landstingen en ökad frihet att organisera sin nämndverksamhet. Kommunerna och landstingen har därefter genomfört omfattande omorganisationer av sina nämndorganisationer. Mot bakgrund av att reformen har varit i kraft i mer än 20 år finns det anledning att genomföra en samlad utvärdering av om reformen lett till en ökad helhetssyn samt om reformen medfört några rättsliga eller andra problem.

Utredningen har i delbetänkandet Privata utförare – kontroll och insyn<sup>1</sup> redovisat sin utvärdering av den fria kommunala nämndorganisationen. Utredningen gjorde bl.a. följande bedömningar.

Utredningen konstaterade att kommunerna och landstingen i hög grad har utnyttjat den frihet som kommunallagen ger dem att själva bestämma hur nämndorganisationen ska se ut. Det har uppstått en mångfald av organisatoriska lösningar, samtidigt som den fria kommunala nämndorganisationen kan ha bidragit till att minska antalet förtroendevalda.

Generellt kunde sägas att de flesta kommuner och landsting fortfarande har en traditionell organisation med nämnder som ansvarar för olika sakområden och som är underställda fullmäktige.

---

<sup>1</sup> SOU 2013:53.

Ett betydande antal kommuner och landsting har dock valt att organisera sin verksamhet på ett annat sätt. Under en period valde många kommuner exempelvis att införa särskilda kommundelsnämnder. Intresset för sådana nämnder hade därefter minskat. En annan modell som har prövats är en särskild s.k. beställar–utförarorganisation. Vidare har vissa kommuner och landsting valt att kraftigt minska sin nämndorganisation och koncentrera flertalet ärenden till styrelsen.

Utredningen genomförde sin utvärdering utifrån såväl rättsliga som andra, t.ex. statsvetenskapliga, aspekter. Tyngdpunkten låg dock på att ta reda på om nuvarande kommunallag fungerat väl eller om det fanns behov av några Anpassningar till den organisationsfrihet som råder. De kommunalrättsliga problem som uppmärksammades var oftast inte av det slaget att de enligt utredningens bedömning borde föranleda ändringar i kommunallagen.

På ett antal områden gjorde utredningen iakttagelser som gav anledning att ytterligare analysera vissa problem och vid behov föreslå ändringar i kommunallagen.

Kommun- och landstingsstyrelsens roll uppmärksammades i samband med utvärderingen av den fria nämndorganisationen och under de intervjuer som genomfördes med företrädare för kommuner och landsting. Kommun- och landstingsstyrelsen har i många kommuner och landsting kommit att bli allt viktigare. Enligt kommunallagen är styrelsen kommunens eller landstingets ledande förvaltningsorgan och ska bl.a. ha uppsikt över den verksamhet som bedrivs av övriga nämnder, kommunalförbund och kommunala företag (6 kap. 1 § KL). Styrelsen förfogar dock inte över några direkta maktmedel, då den utövar uppsikt över andra nämnders verksamhet. Detta gör att styrelsens möjligheter att leda och samordna förvaltningen kan upplevas som begränsade. Behovet av en tydligare styrning och samordning har även använts som ett argument när vissa kommuner och landsting har minskat antalet nämnder och koncentrerat stora delar av verksamheten till styrelsen. Enligt utredningens bedömning fanns det anledning att överväga att ge styrelsen tydligare rättsliga befogenheter för att styra och samordna verksamheten.

Utredningen gjorde även bedömningen att förutsättningarna för att införa en s.k. beställar–utförarorganisation borde regleras tydligare i kommunallagen. Ett exempel var att utförarnämnder inte

får särskilda anslag från fullmäktige för att utföra sin verksamhet, vilket annars är utgångspunkten i kommunallagen. Vidare sker styrningen i en beställar–utförarorganisation genom överenskommelser mellan två parter, vilket inte är direkt tillämpligt på förhållandena mellan två olika kommunala nämnder. Detta kan leda till problem, t.ex. finns det inte någon rättslig reglering kring hur konflikter mellan en beställarnämnd och en utförarnämnd ska lösas.

### *Remissinstansernas synpunkter*

Utredningens delbetänkande har remissbehandlats. En stor majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig över den genomförda utvärderingen av den fria kommunala nämndorganisationen tillstyrkte eller lämnade utredningens bedömningar utan erinran. Nedan ges exempel på kommentarer som har lämnats.

*Labolms kommun* ansåg att ett fortsatt översynsarbete på området inte får medföra några inskränkningar av organisationsfriheten. *Sollefteå kommun* såg med särskilt intresse fram emot vad man i den fortsatta utredningen kom fram till beträffande kommunstyrelsens ställning i förhållande till övriga nämnder. *Stockholms läns landsting* såg inget behov av att reglera förutsättningarna för att använda en beställar–utförarorganisation, men ansåg att det borde övervägas om kommunstyrelsens rättsliga befogenheter i förhållande till andra nämnder behövde tydliggöras i kommunallagen. *Örebro läns landsting* anförde att detaljerade bestämmelser om styrmodeller inte bör regleras i kommunallagen. *Vårdföretagarna* ansåg att ett effektivt sätt att säkerställa att de offentliga verksamheterna har samma höga kvalitetskrav som de privata verksamheterna, är att kommuner och landsting organiseras med beställar- och utförarfunktioner.

## **5.2 Utredningens tilläggsuppdrag**

Regeringen har efter delbetänkandets remissbehandling beslutat om tilläggsdirektiv till utredningen, i vilka det bl.a. anges följande.

Regeringen delar utredningens bedömning att det finns anledning att överväga att ge styrelsen tydligare rättsliga befogenheter för att styra och samordna verksamheten. Utredningen ska mot

denna bakgrund analysera och vid behov föreslå tydligare rättsliga befogenheter för kommun- och landstingsstyrelsen att styra och samordna verksamheten.

Regeringen anser att den fria kommunala nämndorganisationen har ett stort värde för den kommunala självstyrelsen och att den därför bör bibehållas. Den kommunala sektorn har genom denna reform getts förbättrade möjligheter till organisationsutveckling. Den större friheten att organisera sig gör det också möjligt för kommuner med skilda förutsättningar att hitta olika lösningar inom ett gemensamt regelverk. Denna frihet bör enligt regeringens mening även innefatta möjligheten att införa olika typer av beställarutförarorganisationer. Utredningen ska mot denna bakgrund analysera förutsättningarna för den fria kommunala nämndorganisationen och vid behov föreslå förändringar i kommunallagen i syfte att tydliggöra dessa förutsättningar.

### **5.3 Regler om de kommunala organen och deras uppgifter**

Utredningen ska således lämna förslag som rör kommunernas och landstingens organisation. I det följande beskrivs kortfattat reglerna om den kommunala organisationen, de olika organen och deras uppgifter.

#### **5.3.1 Grundläggande regler i regeringsformen**

I regeringsformen finns vissa grundläggande bestämmelser om kommunernas och landstingens interna organisation. Av dessa framgår att det i riket finns kommuner på lokal och regional nivå och att det bl.a. finns kommunala förvaltningsmyndigheter för den offentliga förvaltningen (1 kap. 7 och 8 §§ RF). Vidare framgår att kommunal beslutanderätt utövas av valda församlingar (14 kap. 1 § RF).

Att förvaltningsmyndigheterna, såväl de statliga som de kommunala, har en viss självständighet framgår också av regeringsformen. Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning



mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag (12 kap. 2 § RF).

Närmare bestämmelser om kommunernas och landstingens organisation och kompetensfördelning mellan olika organ finns framför allt i kommunallagen.

### 5.3.2 Vilka är de kommunala organen?

Kommunallagen innehåller bestämmelser om kommunernas och landstingens politiska organ och uppgiftsfördelningen mellan dem. I varje kommun och landsting finns en beslutande politisk församling, benämnd fullmäktige, som är det främsta beslutande organet. Därutöver finns ett antal politiskt tillsatta organ – styrelsen och övriga nämnder – vilka har hand om kommunens eller landstingets förvaltnings- och verkställighetsuppgifter. Dessa organ bereder ärenden som ska avgöras av fullmäktige, men de har också till uppgift att verkställa fullmäktiges beslut. Härutöver har nämnderna egen beslutanderätt i sådana frågor som rör förvaltningen eller som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. De beslutar även i frågor som fullmäktige har delegerat till dem att avgöra.

När det i kommunallagen talas om nämnd avses såväl styrelsen som övriga nämnder. Vissa bestämmelser gäller dock enbart för styrelsen (se t.ex. 6 kap. 1–4 §§ KL).

Kommuner och landsting samverkar i dag med andra kommuner och landsting genom gemensamma nämnder och kommunalförbund.

### 5.3.3 Fullmäktiges uppgifter

Fullmäktige är det högsta beslutande organet, som fattar beslut av mer grundläggande natur eller av mer generell räckvidd. Det handlar främst om beslut där det politiska momentet är avgörande.<sup>2</sup>

I kommunallagen uttrycks detta på så sätt, att fullmäktige beslutar i alla ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt (3 kap. 9 § KL). Exempel på sådana fullmäktigeärenden är:

---

<sup>2</sup> Prop. 1973:90 s. 231.

- mål och riktlinjer för verksamheten,
- budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
- nämndernas organisation och verksamhetsformer,
- val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
- val av revisorer,
- grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
- årsredovisning och ansvarsfrihet,
- folkomröstning i kommunen eller landstinget, och
- extra val till fullmäktige.

Fullmäktige beslutar även i andra frågor som anges i kommunal-lagen eller i andra författningar. Ett exempel är att beslut om att överlämna vården av en kommunal angelägenhet till en juridisk person, t.ex. ett aktiebolag, eller en enskild individ ska fattas av fullmäktige (3 kap. 16 § KL). Fullmäktige har även beslutsbefogenheter i fråga om lokala hälsoskyddsföreskrifter, översiktsplaner m.m.

#### 5.3.4 Delegering av beslutanderätt

Fullmäktige har möjlighet att delegera sin beslutanderätt till en nämnd (3 kap. 10 § KL). Delegationen kan gälla ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.

Om det anges i en författning att fullmäktige har en viss uppgift, får den uppgiften inte delegeras. Det finns dock inte någon tydlig gräns mellan fullmäktiges exklusiva beslutanderätt och den del av beslutanderätten som är möjlig att delegera till nämnderna.

#### 5.3.5 Nämndernas uppgifter

De grundläggande bestämmelserna om nämndernas beslutanderätt finns i 3 kap. 13 § KL. Nämnderna har en viss självständig beslutanderätt och beslutar i frågor som rör förvaltningen. Det rör sig om en mängd vardagliga beslut om den fortlöpande verksamheten, t.ex. att anställa personal eller besluta om vissa inköp.

Nämnderna ska också besluta i frågor som ankommer på dem enligt lag eller annan författning, t.ex. socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och plan- och bygglagen. Det handlar ofta om myndighetsutövning, som t.ex. beviljande av försörjningsstöd eller bygglov.

Som tidigare nämnts är det förbjudet för fullmäktige att bestämma hur en nämnd i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild (12 kap. 2 § RF). Fullmäktige får t.ex. inte påverka hur en kommunal nämnd beslutar i ett ärende rörande bygglov. Givetvis kan fullmäktige inte heller besluta i nämndens ställe i ett sådant ärende. Den enda styrning som accepteras är generell sådan, t.ex. genom lagstiftning eller kommunala planbeslut.<sup>3</sup>

I ett avgörande av Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, hade fullmäktige fattat beslut om riktlinjer för bl.a. bygglov inom områden för fritidsbebyggelse inklusive byggnadsplaneområde, samt viss inskränkning av tillåten våningsyta enligt sådan plan. Fullmäktige ansågs ha överskridit sina befogenheter och beslutet upphävdes därför.<sup>4</sup>

Nämnderna fungerar därutöver som beredningsorgan åt fullmäktige och ansvarar även för att fullmäktiges beslut verkställs (3 kap. 14 § KL). När nämnderna fullgör dessa uppgifter fattar de beslut om förslag eller yttranden och vidtar olika slags verkställighetsåtgärder. De intar trots detta en osjälvständig ställning i förhållande till fullmäktige.

Slutligen beslutar nämnderna i frågor som fullmäktige har delegerat till dem (3 kap. 13 § andra stycket KL). Det kan t.ex. gälla upptagande av lån eller avyttring av fastigheter. Nämnderna ska inför fullmäktige redovisa hur de har fullgjort sina uppdrag (3 kap. 15 § KL).

Föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer ska framgå av de reglementen som fullmäktige har utfärdat (6 kap. 32 § KL).

---

<sup>3</sup> Warnling-Nerep m.fl., Statsrättens grunder, s. 129 f.

<sup>4</sup> RÅ 1981 Ab. 381.

### 5.3.6 Styrelsens särskilda uppgifter

Styrelsen är kommunens eller landstingets ledande förvaltningsorgan. Till styrelsens mera övergripande uppgifter hör att leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över den verksamhet som bedrivs av övriga nämnder, kommunalförbund och kommunala företag (6 kap. 1 § KL). Styrelsen ska även följa frågor av betydelse för kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning samt göra framställningar hos fullmäktige m.fl. om det behövs (6 kap. 2 § KL).

Med styrelsens ledande ställning följer att den har till uppgift att skaffa sig överblick över hela förvaltningen. Styrelsen ska således ha uppsikt bl.a. över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Det bör dock påpekas att styrelsen inte förfogar över några direkta maktmedel, då den utövar uppsikt över andra nämnders verksamhet. Den har endast rätt att till nämnderna lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder. Följs inte dessa får styrelsen begära att fullmäktige griper in. Däremot ligger det inte inom styrelsens befogenheter att i en annan nämnds ställe besluta att en viss åtgärd ska vidtas, att inhibera något som en annan nämnd redan har beslutat eller att gripa in i den myndighetsutövning som är en annan nämnds uppgift.<sup>5</sup>

JO har i ett ärende anfört att kommunstyrelsen måste iaktta stor försiktighet så att dess agerande gentemot en annan nämnd inte uppfattas som ett försök att gripa in i utövandet av nämndernas förvaltningsuppgifter i enskilda ärenden.<sup>6</sup> JO var mycket kritisk mot en kommunstyrelse som via e-post till miljöchefen uppmanat miljönämnden att återkalla sitt överklagande i ett ärende.

### 5.3.7 En betydande frihet att själv bestämma sin organisation...

Kommunerna och landstingen har getts en betydande frihet att utifrån lokala behov och förutsättningar själva bestämma hur nämndverksamheten ska organiseras. Fullmäktige ska tillsätta de nämnder

---

<sup>5</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 398.

<sup>6</sup> JO:s beslut 2007-12-10, dnr 2622-2006.

som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller landstingets uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt (3 kap. 3 § KL).

Fullmäktige beslutar om nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden (3 kap. 4 § första stycket KL). Det handlar om att bestämma vilka uppgifter nämnderna ska ha och om de ska verka på central eller lokal nivå. En nämnd kan ha hand om flera verksamheter i hela kommunen eller landstinget (3 kap. 4 § 1 KL). Fullmäktige kan t.ex. utse en byggnadsnämnd och tilldela den uppgiften att svara för plan- och byggfrågor, men det är även möjligt att låta en och samma nämnd handlägga ärenden enligt flera författningar, exempelvis både byggnadsärenden och miljö- och hälso-skyddsärenden. Det finns heller inget som hindrar att man inom ett visst område, t.ex. socialtjänsten, fördelar uppgifterna på olika nämnder och lägger ansvaret för medicinska och sociala insatser för äldre på en särskild äldreomsorgsnämnd. På motsvarande sätt kan man, genom att inrätta en särskild barn- och ungdomsnämnd, samordna vissa delar av skolutbildningen med annan kommunal verksamhet, t.ex. den som bedrivs inom områdena kultur och fritid.

Bestämmelserna medger också att uppgifterna fördelas så, att en eller flera nämnder svarar för produktionen av vissa tjänster åt andra nämnder och att s.k. utförarnämnder och beställarnämnder inrättas. Man kan därmed ha ett system för intern debitering.<sup>7</sup>

En nämnd kan ha hand om en eller flera verksamheter för en del av kommunen eller landstinget (3 kap. 4 § 2 KL). På detta sätt öppnas en möjlighet att tillsätta s.k. kommundelsnämnder eller distriktsnämnder. En nämnd kan även få ansvaret för verksamheten vid en eller flera anläggningar, t.ex. skolor eller sjukhus (3 kap. 4 § 3 KL).

Fullmäktige kan besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller ett landsting (3 kap. 4 § 5 KL).

---

<sup>7</sup> Prop. 1990/91:117 s. 155.

### 5.3.8 ... men vissa begränsningar finns

Vissa inskränkningar har gjorts i friheten för kommunerna och landstingen att bestämma sin egen organisation. Kommunerna och landstingen är skyldiga att inrätta ett fullmäktige och en styrelse (3 kap. 1 och 2 §§ KL). Det ska också finnas revisorer (9 kap. 1 § KL).

Det finns därutöver ett antal obligatoriska nämnder. I varje kommun ska det finnas en valnämnd. Om en överförmyndare inte har utsetts, ska det även finnas en överförmyndarnämnd. Vidare ska det i varje kommun och landsting finnas en eller flera nämnder, s.k. patientnämnder, som har till uppgift att stödja och hjälpa patienter inom hälso- och sjukvården och tandvården. Det finns även krav på att det ska finnas en s.k. krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser som medför allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och därför kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting. Fullmäktige kan också besluta att kommun- eller landstingsstyrelsen ska utgöra krisledningsnämnd.

Rätten att i princip fritt organisera nämndverksamheten har även på annat sätt begränsats. En nämnd får inte bestämma om rättigheter och skyldigheter för kommunen eller landstinget i ärenden där nämnden företräder kommunen eller landstinget som part (3 kap. 5 § första stycket KL). Det innebär att en nämnd inte kan uppträda som sökande, t.ex. i ett ärende om bygglov, och därefter besluta i ärendet.

En nämnd får inte heller utöva författningsreglerad tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver (3 kap. 5 § andra stycket KL). Den kommunala nämnd som har tillsyn över miljöfarlig verksamhet kan inte samtidigt ansvara för driften av kommunens reningsverk eller sopförbränningsanläggningar. Att förvalta kommunens fastigheter och att ansvara för brandskydds kontroll är ett annat exempel på uppgifter som inte kan utföras av en och samma nämnd.

### 5.3.9 Underställd nämnd

Fullmäktige kan även besluta att en nämnd ska vara underställd en annan nämnd (3 kap. 4 § 4 KL). Av förarbetena till lagstiftningen framgår inte hur långt man kan gå i fråga om att göra en nämnd underställd en annan.<sup>8</sup> Detta har i första hand lämnats över till praxis.

I den juridiska litteraturen har framförts att man utifrån allmänna kommunalrättsliga grundsatser knappast kan gå så långt att en nämnd kan överpröva en annan nämnds beslut. Även i övrigt kan en underställning knappast utformas så, att den underställda nämndens självständighet undermineras. Till ordalydelsen verkar bestämmelsen vara mer vidsträckt än styrelsens tillsynsbefogenheter enligt 6 kap. 1 § KL (se avsnitt 5.3.6). Det är emellertid, enligt uttalanden i den juridiska litteraturen, tveksamt om man utifrån lagregelns syfte skulle kunna ge en nämnd motsvarande befogenheter som styrelsen har gentemot andra nämnder. Bestämmelsen bör dock kunna användas för att ge en central nämnd samordnande funktioner i förhållande till lokala nämnder, t.ex. för att garantera likhet vid behandlingen av ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskilda.<sup>9</sup> Enligt utredningens uppfattning måste det i så fall handla om en generell ”mjuk” styrning. Det är inte möjligt för en nämnd att ge bindande direktiv till en annan nämnd när det gäller ärenden som innefattar myndighetsutövning.

Frågor om möjligheten att låta en nämnd vara underställd en annan nämnd har även behandlats i tidigare gällande lagstiftning. Behovet av samordning mellan nämnder blev t.ex. föremål för särskilda överväganden vid tillkomsten av den tidigare gällande lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna (lokalorganslagen). Övervägandena mynnade ut i att det i huvudsak bör överlämnas åt kommunerna att bedöma hur samordningen ska gå till. För att samordningen skulle underlättas fick de med lagen avsedda lokala organen en i viss mån underordnad ställning i förhållande till förekommande centrala nämnder. Det kom till uttryck genom två särskilda bestämmelser i 5 § lokalorganslagen. Där föreskrevs, med avvikelser från vad som gällde för ordinära kommunallagsreglerade

---

<sup>8</sup> Prop. 1990/91:117.

<sup>9</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 201 f.

nämnder, att det ankom på fullmäktige att avgöra om ett lokalt organ skulle få initiativrätt hos fullmäktige eller inte. Där föreskrevs också att fullmäktige fick bestämma att ett lokalt organs budgetförslag skulle lämnas till facknämnden. I förarbetena erinrades också om kommunernas möjlighet att förbättra samordningen genom att ta in bestämmelser om samrådsskyldighet m.m. i reglementen för lokala organ och genom att anordna överläggningar mellan förtroendevalda och tjänstemän hos den centrala nämnden och de lokala organen.<sup>10</sup> Motsvarande överväganden gjordes vid tillkomsten av den tidigare gällande lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation (försökslagen). Dessa överväganden ledde fram till att regleringen av samordningsfrågorna som redan fanns i lokalorganslagen fick gälla även för specialreglerad verksamhet (9 § försökslagen).<sup>11</sup>

Det kan tilläggas att fullmäktige – enligt nu gällande kommunallag – får föreskriva att en lokal nämnd eller en nämnd som är underställd en annan nämnd inte får väcka ärenden i fullmäktige (5 kap. 24 § KL). Bestämmelsen behövs för att fullmäktige ska kunna begränsa rätten för lokala nämnder att väcka ärenden på samma sätt som tidigare gällde enligt lokalorganslagen.

### 5.3.10 Utredningens enkät

Utredningen har i en enkät till ordförande i kommun- och landstingsstyrelserna i landets samtliga kommuner och landsting ställt frågan om de ser ett behov av att kunna tilldela styrelsen ytterligare rättsliga befogenheter gentemot övriga nämnder. En majoritet av de svarande såg inte ett sådant behov. Av diagrammet nedan framgår dock att 39 procent av de svarande från kommunerna, respektive 45 procent från landstingen, ansåg att det förelåg ett sådant behov.

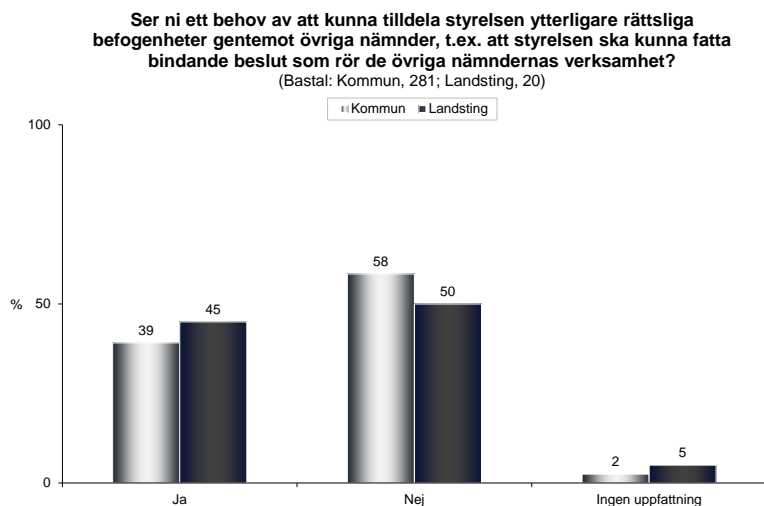
---

<sup>10</sup> Prop. 1978/79:181 s. 23 f.

<sup>11</sup> Prop. 1979/80:54 s. 64.



## Diagram 5:1 Behovet av att stärka styrelsen



Av de öppna svar utredningen erhållit i samband med undersökningen framgår bl.a. att de som svarade ja i enkäten ansåg att det vore bra att i kommunallagen tydliggöra styrelsens funktion i den kommunala organisationen och dess ansvar. Vissa ansåg att styrelsen behövde befogenheter att agera vid behov. De som svarade nej i undersökningen ansåg bl.a. att styrelsens befogenheter var tillräckligt reglerade i dag, att det fanns en risk för att nämnderna försvinner om styrelsen får bestämma för mycket över nämnderna och att styrelsen får för mycket makt över nämnderna. Någon framhöll att detta är en demokratisk fråga. Skulle styrelsen få vidare befogenheter innebär det att färre personer blir delaktiga i de kommunala besluten.

## 5.4 Bättre förutsättningar att styra kommunal verksamhet

**Utredningens bedömning:** Kommuner och landsting bör kunna ge styrelsen en starkare rättslig ställning i förhållande till de övriga nämnderna.

Styrelsens roll, framför allt i förhållande till de övriga nämnderna, uppmärksammades i samband med den utvärdering av den fria kommunala nämndorganisationen, som utredningen redovisade i sitt delbetänkande.<sup>12</sup>

Som tidigare nämnts intar styrelsen 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 § KL). Styrelsen förfogar dock inte över några direkta maktmedel, då den utövar uppsikt över andra nämnders verksamhet. Befogenheten innefattar i princip bara en rätt att till nämnderna lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder, som styrelsen anser bör vidtas. Detta gör att styrelsens möjligheter att leda och samordna förvaltningen kan upplevas som begränsade. Vid tvister mellan två nämnder, t.ex. i en beställar–utförarorganisation, kan styrelsen inte heller fatta de beslut som löser den uppkomna tvisten.

Styrelsen har redan i dag 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. Det är även styrelsen som har en allmän behörighet att föra kommunens eller landstingets talan i mål och ärenden som har överklagats till en domstol (6 kap. 6 § KL).

Med styrelsens ledande ställning följer även att den har till uppgift att skaffa sig överblick över hela den kommunala förvaltningen. Styrelsen ska som tidigare nämnts ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Uppsikten måste dock begränsas till att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att fullmäktige i sin egenskap av högsta beslutande organ ingriper.

---

<sup>12</sup> SOU 2013:53 s. 263 ff.

Under de intervjuer som utredningen genomfört med företrädare för kommuner och landsting har det framförts att styrelsens relativt svaga ställning ibland upplevs som ett problem. Av utredningens enkät framgår också att 39 respektive 45 procent av de svarande ansåg att det fanns ett behov av att kunna ge styrelsen ytterligare rättsliga befogenheter. För att möjliggöra tydligare styrning och ordning har i stället på flera håll antalet nämnder minskats och stora delar av verksamheten koncentrerats till styrelsen.

I de kommuner och landsting som fortfarande har traditionella sektorsnämnder förekommer det att man lägger partikonkurrensen åt sidan och i stället förlitar sig på de traditionella formerna för lekmanestyre. I stället för partipolitiska konflikter skapas nya konfliktlinjer mellan nämnderna och styrelsen. De förtroendevalda i nämnderna tar parti för den verksamhet som de styr och ställer krav på ökade ekonomiska resurser i relation till andra verksamheter, s.k. nämndpolitik. Detta kan förhindra styrelsen i sin egenkap av det ledande organet att verka för hela kommunens eller landstingets bästa.<sup>13</sup>

Det tycks även förekomma att styrelsen informellt ges en starkare ställning än den egentligen har, sett ur ett strikt kommunalrättsligt perspektiv. De skillnader som finns mellan olika kommuner och landsting kan delvis förklaras med de olika sammansättningarna av förtroendevalda och ledande tjänstemän. Om det t.ex. i en kommunstyrelse finns förtroendevalda med en särskilt stark ställning kan det bristande formella utrymmet att styra upplevas som mindre problematiskt. De ledande förtroendevalda utövar ändå en tydlig styrning. Men i de kommuner och landsting där styrelsen har en svagare informell ställning kan bristen på rättsliga befogenheter gentemot andra nämnder upplevas som ett problem.

Utredningen har även funnit exempel på att styrelsen har getts en rätt att fatta beslut som övriga nämnder måste rätta sig efter. Styrelsen har gjorts överordnad vissa andra nämnder och har getts i uppdrag att styra, utveckla och samordna hela förvaltningen och utöva kontroll över övriga nämnders verksamhet. Det juridiska stödet för detta sätt att organisera verksamheten har angetts vara bestämmelsen i 3 kap. 4 § 4 KL om att en nämnd kan vara underställd en

---

<sup>13</sup> Bengtsson och Karlsson, Demokratins svängrum, Lokalpolitikens roll i den specialreglerade verksamheten, s. 16.

annan nämnd. Enligt utredningens bedömning är det tveksamt vilket utrymme den aktuella bestämmelsen ger i detta hänseende. Den utveckling som har skett tyder emellertid på att det finns ett behov av att tilldela styrelsen en starkare ställning i förhållande till de övriga nämnderna.

Det finns anledning att i jämförande syfte kortfattat redogöra för vad som gäller på det statliga området. Regeringen är ett av de högsta statsorganen och styr riket (1 kap. 6 § RF). Under regeringen lyder de statliga förvaltningsmyndigheterna, om de inte är myndigheter under riksdagen (12 kap. 1 § RF). Att en myndighet lyder under regeringen innebär att regeringen kan utfärda föreskrifter för förvaltningen samt på annat sätt styra verksamheten genom direktiv och budgetbeslut (8 och 9 kap. RF). Ett enskilt statsråd har inte någon rätt att styra myndigheterna utan det har endast regeringen som helhet.

Regeringens rätt att meddela direktiv till myndigheterna är dock begränsade. För det första får regeringen inte utfärda direktiv som strider mot gällande rätt. För det andra får regeringen inte lämna direktiv till en myndighet i handläggningen av ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskilda eller kommuner eller som rör tillämpningen av lag (12 kap. 2 § RF). Syftet med denna självständighet är att främja rättssäkerheten genom att göra myndigheterna motståndskraftiga mot ovidkommande inflytande från politiskt eller annat håll.

Det är inte möjligt att göra en helt rättvisande jämförelse mellan staten och den kommunala sektorn. Även om styrelsen ibland brukar benämnas som kommunens ”regering”, finns det principiella skillnader som måste beaktas. Vissa grundläggande faktorer skiljer sig åt, bl.a. är regeringen ett politiskt organ medan de statliga myndigheterna är renodlade tjänstemannaorgan. I en kommun eller ett landsting består både styrelsen och de övriga nämnderna av förtroendevalda, vars huvudsakliga uppgift är att styra förvaltningen. Det går ändå att konstatera att regeringen har betydligt större möjligheter att styra den statliga förvaltningen än vad styrelsen har att styra de övriga nämnderna och den kommunala förvaltningen i sin helhet.

Sammantaget anser utredningen att styrelsens rättsliga ställning i förhållande till de övriga nämnderna behöver stärkas. Det bör lämpligen ske genom att styrelsen ges lagliga möjligheter att på-

verka andra nämnders verksamhet. En sådan ordning skulle leda till ökade möjligheter att styra verksamheten i kommunen eller landstinget. Styrelsen skulle stärkas i sin samordnande roll och förutsättningarna för att anlägga ett helhetsperspektiv på hela den kommunala verksamheten skulle öka. Dessutom ges fullmäktiges beslut ett mer direkt genomslag i verksamheten. Enligt nuvarande ordning måste styrelsen gå via fullmäktige om den anser att det finns anledning att ingripa mot en nämnd, vilket inte är tillfredsställande.

## 5.5 Styrelsen får en stärkt ställning i förhållande till de övriga nämnderna

**Utredningens förslag:** 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.

Enligt utredningens uppfattning behöver förutsättningarna för en tydlig styrning av verksamheten i kommuner och landsting förbättras. En lämplig väg att gå är att tydliggöra styrelsens roll gentemot de övriga nämnderna. Styrelsen bör ges bättre möjligheter att styra och samordna den kommunala verksamheten. Tanken är att styrelsen som det ledande organet ska kunna anlägga ett helhetsperspektiv på verksamheten och ibland kan det krävas att den kan fatta beslut som påverkar andra nämnder. Styrelsen har redan i dag tilldelats särskilda uppgifter i beredningsprocessen, inte minst när det gäller budgetbehandlingen. Detta ökar behovet av att styrelsen t.ex. kan ta ett mer övergripande ansvar för kommunens eller landstingets ekonomi.

Utredningen föreslår därför att de lagliga möjligheterna för styrelsen att påverka de andra nämndernas verksamhet ska vidgas. Fullmäktige föreslås få besluta att styrelsen ges en möjlighet att fatta beslut som rör andra nämnders verksamhet.

Styrelsens beslutanderätt ska gälla vissa, av fullmäktige, särskilt angivna förhållanden. Det rör sig alltså inte om en generell beslutanderätt. Fullmäktige ska t.ex. kunna ange att styrelsen ska kunna fatta övergripande ekonomiska beslut. Det kan även bli aktuellt att

tilldela styrelsen en överordnad roll, med en möjlighet att fatta för nämnderna bindande beslut på personal-, säkerhets- och miljöområdena.

Ett exempel på en situation när beslutanderätten ska kunna användas är när två nämnder är oense i något hänseende. Styrelsen ska då kunna fatta det avgörande beslutet i frågan. Det kan t.ex. bli aktuellt i en beställar–utförarorganisation, där det kan uppstå tvister kring en överenskommelse mellan beställar- och utförarnämnden. Ytterligare exempel på när fullmäktige skulle kunna ge styrelsen en rätt att fatta beslut är frågor som rör kommunens eller landstingets ekonomi, t.ex. ett generellt anställningsstopp. Det rör sig då om ekonomiska direktiv som kompletterar dem som fullmäktige ger inom ramen för budgetprocessen.

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

Begreppet myndighetsutövning är komplicerat och mångfacetterat. Det finns inte någon klar gräns för vad som är myndighetsutövning. Några riktmärken finns dock. Det ska vara fråga om en utövning av en befogenhet att bestämma om vissa förhållanden. Denna befogenhet ska grunda sig på ett stadgande i den offentligrättsliga lagstiftningen. Däremot avses inte befogenheter, som härrör från avtal och som alltså ytterst baseras på civilrättsliga regler. Den offentligrättsligt grundade befogenheten ska vidare utövas i förhållande till enskild. Det ska slutligen röra sig om bindande beslut som är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Typiska utslag av myndighetsutövning är beslut, varigenom den enskilde åläggs att göra, tåla eller underlåta något. Även ett gynnande beslut kan utgöra resultat av myndighetsutövning, om den enskilde för att uppnå den önskade förmånen är tvungen att

vända sig till en myndighet och dennes tillämpning av offentlig-rättsliga regler blir avgörande för utgången.<sup>14</sup>

I rättspraxis finns det exempel på beslut som gynnar en enskild, t.ex. beviljandet av en förmån, men som ändå inte har ansetts utgöra myndighetsutövning. Beslutet har då inte grundats på offentlighetsrättsliga regler.<sup>15</sup> Utredningen anser att även sådana ärenden där nämnderna fattar beslut som rör enskilda, men som ändå inte utgör myndighetsutövning, ska undantas från styrelsens beslutsbefogenheter.

Förslaget ändrar inte på det förhållandet att nämnderna är ansvariga för sin verksamhet. Enligt 6 kap. 7 § KL ska nämnderna var och en inom sina områden se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Att styrelsen av fullmäktige ges en viss beslutsbefogenhet som rör de övriga nämndernas verksamhet innebär inte att nämnderna är underordnade styrelsen. Nämnderna har fortfarande en självständig roll i den kommunala organisationen. De har därmed ett ansvar för sin verksamhet och för de beslut de fattar. De förtroendevalda som är ledamöter i de olika facknämnderna har ofta specifika kunskaper, som även fortsättningsvis bör tas till vara.

Styrelsens beslutsbefogenheter sträcker sig bara så långt som fullmäktige har bestämt. Om styrelsen fattar ett beslut som rör en viss nämnd, blir styrelsen ansvarig för det beslutet. I övrigt behåller nämnden sitt verksamhetsansvar.

En granskning av nämndernas och styrelsens verksamhet och de beslut de fattar sker bl.a. inom ramen för den kommunala revisionen. Såväl styrelsen som nämnderna kan då komma att kritiseras för beslut de har fattat men även för att de har underlåtit att fatta nödvändiga beslut. Ett argument mot utredningens förslag är att det då ur revisionell synpunkt skulle bli oklart om det är styrelsen eller nämnden som bär ansvaret för problem i en verksamhet. För att undvika sådan oklarhet är det angeläget att det tydligt framgår av fullmäktiges beslut vilka uppgifter som getts till styrelsen respek-

---

<sup>14</sup> SOU 2010:29 s. 102.

<sup>15</sup> Se t.ex. NJA 1988 s. 26 (det s.k. Gullspångsmålet) och JO 1988/89 s. 400 ff.

tive de olika nämnderna. Det är mycket viktigt att detta noga övervägs innan styrelsen ges någon beslutanderätt.

Att fullmäktige beslutar om styrelsens roll gentemot de övriga nämnderna och även om nämndernas uppgifter och inbördes förhållanden innebär vidare att det är fullmäktige som, om någon oklarhet skulle uppstå, får klargöra innebörden av sina beslut. Detta kan ske genom att styrelsen initierar ett sådant ärende till fullmäktige som får tydliggöra innebörden av sitt beslut.

## 5.6 Bestämmelserna om underställd nämnd utmönstras

**Utredningens förslag:** Fullmäktige ska inte längre kunna besluta att en nämnd ska vara underställd en annan nämnd.

Fullmäktige ska inte längre kunna föreskriva att en lokal nämnd eller en nämnd som är underställd en annan nämnd inte får väcka ärenden i fullmäktige.

Som tidigare nämnts kan fullmäktige besluta att en nämnd ska vara underställd en annan nämnd (3 kap. 4 § 4 KL). Det framgår inte av förarbetena hur denna bestämmelse är tänkt att användas eller hur långt man kan gå i fråga om att göra en nämnd underställd en annan nämnd. Uttalanden i den juridiska litteraturen tyder på att avsikten aldrig har varit att en nämnd ska kunna fatta beslut som binder en annan nämnd. Inte heller har, såvitt utredningen känner till, någon praxis utvecklats gällande tillämpningen av bestämmelsen. Vid intervjuer med företrädare för kommuner och landsting har utredningen fått intrycket av att bestämmelsen inte tillämpas i någon betydande utsträckning.

Utredningen föreslår i föregående avsnitt att de lagliga möjligheterna för styrelsen att påverka andra nämnders verksamhet ska vidgas. Fullmäktige ska ha möjlighet att besluta att styrelsen ska kunna fatta beslut som rör andra nämnders verksamhet. I och med detta torde det inte längre finnas något behov för fullmäktige att kunna besluta att en nämnd ska vara underställd en annan nämnd. Bestämmelsen om detta i kommunallagen föreslås därför utgå.

Fullmäktige får föreskriva att en lokal nämnd eller en nämnd som är underställd en annan nämnd inte får väcka ärenden i full-



mäktige (5 kap. 24 § KL). Bestämmelsen har hittills ansetts behövas för att fullmäktige ska kunna begränsa rätten för lokala och underställda nämnder att väcka ärenden på samma sätt som tidigare gällde enligt den särskilda lokalorganslagen. Eftersom bestämmelsen om underställda nämnder i 3 kap. KL utgår anser utredningen att bestämmelsen som rör underställd nämnd i 5 kap. KL också ska utmönstras ur kommunallagen. När det gäller lokal nämnd ser inte utredningen något skäl till varför just denna form av nämnd inte ska ha rätt att väcka ärenden. Utredningen föreslår därför att även denna bestämmelse ska utmönstras ur kommunallagen.

## 5.7 Tydligare rättsliga förutsättningar för en beställar–utförarorganisation

Redan på 1980-talet började en del kommuner och landsting pröva en organisation enligt en beställar–utförarmodell. En beställar–utförarorganisation kan se ut på olika sätt, men det finns vissa gemensamma grundtankar. En av dessa är att renodla det politiska uppdraget till att svara för beställningen av de tjänster som behövs för att tillgodose medborgarnas behov av service m.m. Hur en sådan organisation är utformad kan variera. Ibland sker en uppdelning i olika roller mellan nämnderna och ibland inom förvaltningsorganisationen. Själva utförandet behöver inte nödvändigtvis ske inom ramen för den traditionella nämndförvaltningen.

Det förekommer således en rad olika varianter av beställar–utförarorganisationer i kommunerna och landstingen och språkbruket varierar också. Ibland talar man om beställare och utförare, men ibland används en annan terminologi som åtaganden eller uppdrag etc. Utredningen har dock valt att använda det för de flesta välkända begreppet beställar–utförarorganisation.

Det är främst när en uppdelning av ansvar sker i särskilda beställar- och utförarnämnder, som vissa kommunalrättsliga frågeställningar aktualiseras. När en nämnd beställer tjänster av förvaltningen är situationen juridiskt okomplicerad, eftersom det då är nämnden som har beslutanderätten. En mer utförlig beskrivning av innebörden av en beställar–utförarorganisation finns i utredningens delbetänkande.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> SOU 2013:53 s. 287 ff.

Utredningen har i sin utvärdering konstaterat att kommunallagen inte i grunden är anpassad till en organisation med beställar- och utförarnämnder. Det är visserligen även i dag fullt möjligt att tillämpa en sådan modell, men det finns ett behov av att tydligare reglera förutsättningarna i kommunallagen.

I tilläggsdirektiven anför regeringen att friheten att organisera sig även bör innefatta möjligheten att införa olika typer av beställar-utförarorganisationer. Utredningen ska mot denna bakgrund analysera förutsättningarna för den fria kommunala nämndorganisationen och vid behov föreslå förändringar i kommunallagen i syfte att tydliggöra dessa förutsättningar.

### 5.7.1 Klargöra att en beställar-utförarorganisation är möjlig

**Utredningens förslag:** Fullmäktige får besluta att en nämnd ska tillhandahålla tjänster åt en annan nämnd.

Enligt kommunallagen har kommunerna och landstingen en stor frihet att bestämma om organisationen av sina nämnder. Fullmäktige beslutar om nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden (3 kap. 4 § KL). Vad fullmäktige får besluta om i det sammanhanget anges genom en uppräknings i bestämmelsen. Uppräkningen omfattar inte uttryckligen en uppdelning i funktioner, t.ex. nämnder som beställer och nämnder som tillhandahåller tjänster. Som nämnts ovan finns det dock i förarbetena ett uttalande om att reglerna medger att uppgifterna fördelas så, att en eller flera nämnder svarar för produktionen av vissa tjänster åt andra nämnder och att s.k. utförar- och beställarnämnder inrättas. Det går även att ha ett system för intern debitering.<sup>17</sup>

Utredningen anser att det är en brist att det inte tydligt framgår av kommunallagen att det är möjligt att fördela nämndernas uppgifter på så sätt att vissa nämnder beställer tjänster och att andra nämnder svarar för att tillhandahålla tjänsterna ifråga. Det är visserligen redan möjligt och inte i strid med regelverket att tillämpa en beställar-utförarmodell, men av tydlighetsskäl bör ett tillägg göras. Utredningen föreslår därför att det ska framgå av kommunallagen

<sup>17</sup> Prop. 1990/91:117 s. 155.

att fullmäktige får besluta att en nämnd ska tillhandahålla tjänster åt en annan nämnd.

### 5.7.2 Verksamhet utan anslag i budgeten

**Utredningens förslag:** Fullmäktige får besluta att en nämnd inte ska anvisas några medel.

Den kommunala budgeten ska innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under verksamhetsåret (8 kap. 5 § KL). I planen ska förutom skattesatsen anslagen anges. Av planen ska det även framgå hur utgifterna ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut.

Nämnderna ger in ett budgetförslag till styrelsen för kommande år som sedan fullmäktige tar ställning till. Budgeten fastställs av fullmäktige (8 kap. 8 § KL). Budgeten ska vara en bruttobudget, vilket innebär att samtliga inkomster och utgifter inom nämndverksamheterna ska tas upp i budgeten. Fullmäktige får dock anvisa nettoanslag till nämnderna.<sup>18</sup>

I en beställar–utförarorganisation får utförarnämnden inte något anslag från fullmäktige utan den får ersättning från beställarnämnden. Eftersom fullmäktige får besluta om nettoanslag till en nämnd kan anslaget alltså beslutas vara noll kronor. Det är således möjligt att ha en beställar–utförarorganisation och ändå följa kommunallagens regler om ekonomisk förvaltning. Enligt utredningens mening är det dock en brist att regelverket inte ger klarare uttryck för att detta är möjligt.

Eftersom en utförarnämnd får medel från en eller flera nämnder, föreslår utredningen att det i kommunallagen ska anges att fullmäktige får besluta att inte anvisa en sådan nämnd några medel.

---

<sup>18</sup> Prop. 1990/91:117 s. 212.

### 5.7.3 Fördelning av ansvar

**Utredningens bedömning:** Det går inte att i kommunallagen klargöra den exakta ansvarsfördelningen mellan en beställarnämnd och en utförarnämnd, utan denna får fastställas från fall till fall.

Kommunallagen vilar på principen att varje nämnd är ansvarig för den verksamhet som den har hand om (6 kap. 7 § KL). Utgångspunkten i kommunallagen är inte att ansvaret för utförande och beställning ska vara åtskilda. I de kommuner och landsting som infört en beställar–utförarorganisation, finns ofta en utförarnämnd och en beställarnämnd. Ur kommunalrättslig synvinkel måste det tydligt framgå vilket ansvar som vilar på utförarnämnden respektive beställarnämnden. Någon nämnd måste alltid ha det yttersta ansvaret för själva utförandet. Flera kommunala företrädare har i intervjuer pekat på att det inte är enkelt att klarlägga vem som har ansvaret i denna situation. Det kan t.ex. vara svårt att veta vilken nämnd som är att betrakta som vårdgivare, om det handlar om hälso- och sjukvård.

I en kommun eller i ett landsting är det fullmäktige som bestämmer nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Om fullmäktige väljer att tilldela ett antal nämnder olika uppgifter, blir varje nämnd ansvarig för hur den fullgör sina uppgifter. Det kan t.ex. handla om att beställa och tillhandahålla vissa tjänster. Hur det ser ut varierar från kommun till kommun och från landsting till landsting.

I allmänhet tilldelas beställarnämnderna en roll som liknar den roll som kommunen eller landstinget har i egenskap av huvudman när verksamhet bedrivs av privata utförare. Beställarnämnden bestämmer vilken inriktning, omfattning och kvalitet verksamheten ska ha. Inför medborgarna har beställarnämnden således det övergripande ansvaret för att verksamheten håller en godtagbar kvalitet m.m. Utförarnämnderna står för den löpande driften av verksamheten. Det innebär att det i regel är dessa nämnder som t.ex. ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande författningar och att det tas fram ändamålsenliga rutiner och riktlinjer i verksamheten. Utförarnämndernas uppgifter och det ansvar som följer med dessa gör att de enligt utredningens uppfattning är att

betrakta som verksamhetsansvariga, t.ex. vid kontakter med tillsynsmyndigheter. Rör det sig exempelvis om verksamhet på hälso- och sjukvårdens område, är det utförarnämnden som är vårdgivare.

Enligt utredningens uppfattning går det dock inte att i kommunallagen klargöra den exakta ansvarsfördelningen mellan en beställarnämnd och en utförarnämnd, utan denna får fastställas från fall till fall. Det är viktigt att kommunerna och landstingen utformar sina reglementen m.m. på ett sådant sätt att det tydligt framgår vad som är de olika nämndernas uppgifter och ansvarsområden.

#### 5.7.4 Överenskommelser mellan nämnder

**Utredningens bedömning:** Någon ytterligare reglering i kommunallagen om beställar- och utförarnämnder är inte nödvändig.

Från kommunalrättsliga utgångspunkter skiljer sig beställar-utförarorganisationen från den modell för styrning och organisering som kommunallagen utgår ifrån. Kommunallagen vilar på tanken att varje nämnd får ett anslag från fullmäktige för att utföra sin verksamhet. Nämnden har ansvaret inför fullmäktige för den verksamhet som nämnden har hand om enligt dess reglemente.

En beställar-utförarorganisation utgår i stället från att styrningen sker genom avtal mellan två parter. Detta synsätt skapar problem när organisationsmodellen tillämpas internt i den egna organisationen. En kommun eller ett landsting är en juridisk person som inte kan sluta avtal med sig själv. I det fall en beställarnämnd sluter en överenskommelse med en intern utförare, t.ex. en annan nämnd eller en kommunal förvaltning, är detta i civilrättslig mening inte något avtal. För att "avtalet" ska få styrande verkan krävs att fullmäktige i nämndernas reglemente eller på annat sätt anger att det ska följas. Vid en tvist mellan beställaren och den interna utföraren finns inte någon rättslig reglering för hur denna ska lösas. Styrelsen har exempelvis inte någon rättslig befogenhet att föreskriva hur en tvist ska lösas. Utredningen har i intervjuer med olika kommuner och landsting kunnat konstatera att detta är ett praktiskt problem.

Det saknas således en rättslig reglering för hur en tvist mellan beställaren och den interna utföraren ska lösas. I avsnitt 5.5 har utredningen föreslagit att fullmäktige ska få besluta att styrelsen

ges en rätt att fatta beslut som rör övriga nämnders verksamhet. Styrelsen ska t.ex. kunna fälla avgörandet när två nämnder tvistar. På så vis skapas en rättslig reglering som löser det beskrivna problemet. Utredningen anser inte att någon ytterligare reglering i kommunallagen är nödvändig.

## **5.8 Försöksverksamhet med majoritetsstyre i kommuner och landsting**

### **5.8.1 Utredningens uppdrag**

Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratis funktionssätt föreslog i sitt betänkande Vital kommunal demokrati<sup>19</sup> att det genom en försökslagstiftning ska bli möjligt för kommuner och landsting att låta majoriteten besätta samtliga platser i kommun- eller landstingsstyrelsen.

Regeringen har i propositionen Vital kommunal demokrati med anledning av kommitténs betänkande anfört att frågan om införandet av en försöksverksamhet med majoritetsstyre bör föregås av en fördjupad utredning avseende dels behovet av en sådan verksamhet, dels möjligheterna till oppositionens insyn.<sup>20</sup> I utredningens direktiv anges mot denna bakgrund att utredningen ska utreda behovet av att på försök införa en möjlighet för kommuner och landsting att låta majoriteten besätta samtliga platser i kommun- och landstingsstyrelsen. Om utredningen kan konstatera att ett sådant behov finns ska den lämna förslag på hur en försöksverksamhet kan utformas. I detta arbete ska utredningen särskilt beakta hur den politiska oppositionens behov av insyn kan säkerställas.

### **5.8.2 Val till styrelsen sker proportionellt**

Enligt 5 kap. 46 § KL ska proportionella val tillämpas vid val av bl.a. ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar. Förutsättningarna för de proportionella valen anges i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt. Lagen innebär att den ska tillämpas om ett

---

<sup>19</sup> SOU 2012:30.

<sup>20</sup> Prop. 2013/14:5 s. 30.

visst antal ledamöter begär det. Reglerna om proportionella val är en garanti för att även en politisk minoritet ska kunna få platser i nämnder och styrelser. Lagen innebär att en relativt liten minoritetsgrupp i fullmäktige kan driva igenom proportionella val och därmed få möjlighet till representation i en nämnd. Hur stor minoriteten måste vara för att driva igenom proportionella val avgörs både av antalet ledamöter i fullmäktige och av hur många ledamöter som ska väljas, dvs. nämndens storlek. Ju större fullmäktigeförsamling och ju mindre nämnd, desto större minoritet krävs. I en fullmäktigeförsamling bestående av 31 ledamöter kan, vid val till en nämnd som ska bestå av sju ledamöter, fyra fullmäktigeledamöter driva igenom att valet görs proportionellt. I en fullmäktigeförsamling med 101 ledamöter är motsvarande siffra 13. Fullmäktige kan inom ramen för befintlig lagstiftning besluta att styrelsen enbart ska bestå av ledamöter ur de partier som representerar majoriteten. Det räcker dock med en minoritet på cirka tio procent i fullmäktige för att i praktiken förhindra en sådan ordning.

### 5.8.3 Tidigare diskussion om majoritetsstyre

Frågan om kommunal parlamentarism har varit föremål för ett antal utredningar. Redan i mitten av 1970-talet berördes frågan om kommunal parlamentarism av Utredningen om den kommunala demokratin. I betänkandet avvisades dock idén om att införa kommunalt majoritetsstyre. Skälen som fördes fram var dels att man inte ville tvinga kommunerna till en viss modell för styrelseformen, dels att man inte ville tvinga de folkvalda församlingarna att arbeta via utskott, vilket man ansåg skulle bli följden av införande av majoritetsstyre. Det tyngsta skälet var dock att man ville värna om oppositionens möjlighet till insyn. Inte minst menade utredningen att detta var nödvändigt eftersom många kommuner hade en mycket stabil politisk majoritet och minoriteten, även på lång sikt, hade mycket små möjligheter att erövra den politiska majoriteten. Utredningen konstaterade också att det inom ramen för samlingsstyret fanns utrymme för olika former av majoritets-

markeringar, vilket var ytterligare ett skäl för att inte lägga några ändringsförslag.<sup>21</sup>

I Förtroendeuppdragsutredningen följdes frågan upp.<sup>22</sup> I en expertrapport som skrevs på uppdrag av utredningen föreslogs ett system som skulle kunna tillämpas i större kommuner med minst 20 000 invånare. I rapporten konstaterades dock samtidigt att debatten om majoritetsstyre i kommunerna hade avstannat efter det att Utredningen om kommunal demokrati publicerat sitt betänkande. I rapporten påpekades att ett system med renodlad kommunal parlamentarism inte skulle passa på kommunal nivå, där flertalet politiker är fritidspolitiker och antalet heltidspolitiker är begränsat. Utredningen ansåg att förslaget var ett intressant debattinlägg men avstod från att lämna ett eget lagförslag.<sup>23</sup>

Även i Lokaldemokratikommitténs betänkande hänvisade man till en expertrapport. I rapporten ansåg man att ett införande av majoritetsstyre skulle bidra till att informera medborgarna om de politiska skiljelinjerna och bidra till en kritisk granskning av de kommunala politikerna. Det skulle också öka konkurrensen mellan partierna och därmed ge partierna ett incitament till förändring och förbättring. Som negativa konsekvenser nämndes den möjliga försämringen till insyn för oppositionen, inte minst i kommuner med mycket stabila majoriteter. Även Lokaldemokratikommittén avstod från att lägga fram några förslag till ändring.<sup>24</sup>

### *Erfarenheterna i Norge*

I Norge har en möjlighet att använda ett parlamentariskt styrelse-kick funnits sedan 1993. Den parlamentariska modellen innebär att den folkvalda församlingen utser ett förslagsställande organ (byråd) som också styr administrationen. Förslagen från rådet går till den folkvalda församlingen (bystyret) där de diskuteras i utskott och debatteras i plenum. I dag finns systemet i tre kommuner och fyra fylkeskommuner. I kommuner och fylkeskommuner med parlamentariskt system har folkvalda övertagit mycket av det

---

<sup>21</sup> SOU 1975:41 s. 165 ff.

<sup>22</sup> SOU 1989:108 s. 127 ff.

<sup>23</sup> SOU 1989:108 s. 129.

<sup>24</sup> SOU 1993:90 s. 436 f.



ansvar som annars vilar på administrationschefen. En utvärdering visar att systemet har lett till tydligare politiska skiljelinjer, vilket har varit ett önskvärt syfte med reformen. Nackdelar med systemet har varit att oppositionens politiker upplever sig sakna insyn och upplever att kommunalråden får allt för mycket makt.<sup>25</sup>

### *KDF-utredningens förslag*

Utredningen om en förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt (nedan KDF-utredningen) föreslog en försökslagstiftning om majoritetsstyre. Syftet med förslaget var att skapa en mer aktiv roll för fullmäktige, både som beslutande organ och som arena för politisk debatt. Majoritetsstyre kunde enligt KDF-utredningen tydliggöra var det politiska ansvaret ligger, stärka den politiska styrningen av förvaltningen och synliggöra de politiska skiljelinjerna så att det blir lättare för medborgarna att utkräva ansvar.<sup>26</sup>

För att hantera utseendet av ledamöter rent praktiskt föreslog KDF-utredningen att ålderspresidenten dvs. den personen som varit ledamot i fullmäktige längst tid och vid lika tid den som är äldst, skulle ges en sammankallande uppgift. Efter att valresultatet blivit känt skulle ålderspresidenten kalla partiernas gruppledare till överläggningar om den nya styrelsens sammansättning. Ålderspresidenten skulle därefter lämna i uppdrag till en av gruppledarna att bilda en ny styrelse som enbart bestod av företrädare från det eller de partier som har stöd av eller i vart fall tolereras av majoriteten i det nya fullmäktige. Förslaget skulle sedan underställas det nya fullmäktige som vid sitt första sammanträde formellt tillsatte styrelsen. Skulle mer än hälften av fullmäktiges ledamöter rösta mot förslaget, förkastades förslaget. Om fullmäktige förkastade gruppledarens förslag föll även införandet av majoritetsstyre och fullmäktige skulle utse styrelse enligt ordinarie förfarande dvs. genom proportionella val i enlighet med 5 kap. 46 § KL. KDF-utredningen ansåg dock att sannolikheten för att en sådan situation skulle kunna inträffa fick anses vara mycket liten eftersom säkerställandet

<sup>25</sup> Saxi m.fl., *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv*, s. 123 ff.

<sup>26</sup> SOU 2012:30 s. 80 f.

av en majoritet för beslutet fick antas ha skett redan vid de inledande överläggningarna mellan partiernas gruppledare.

### *Insyn för oppositionen*

KDF-utredningen angav att det fanns olika sätt att hantera oppositionens behov av kunskap och information. KDF-utredningen ansåg att det borde vara upp till den kommun eller det landsting som väljer att pröva majoritetsstyre att också besluta om lösningar för hur oppositionens insyn ska garanteras, så att tillvägagångssättet bäst passar med den organisation som kommunen eller landstinget har i övrigt. Som förslag på lösningar kunde enligt KDF-utredningen dock nämnas att styrelsens alla handlingar skulle kunna läggas ut på en för oppositionen avsedd webbplats en viss tid innan handlingarna blir offentliga, så att oppositionen kunde få tillgång till dem och därmed förbereda sig inför fullmäktige eller starta debatt i media.<sup>27</sup>

En annan tänkbar variant enligt KDF-utredningen var att fullmäktige kunde tillsätta beredningar där samtliga partier fanns representerade. När det gällde t.ex. budgetprocessen, som är en av de viktigaste frågorna där partierna kan presentera sin politik, kunde fullmäktige inrätta ett budgetutskott eller en budgetberedning där samtliga partier i fullmäktige fanns representerade. Detta skulle innebära att alla partier får insyn i budgetprocessen. Det skulle även göra det möjligt för samtliga partier att lägga egna förslag till budget som sedan behandlas av fullmäktige samtidigt som styrelsens förslag till budget tas upp. På så sätt skulle det bli möjligt för oppositionspartierna att yrka på sina förslag utan att stoppas av beredningstvänet. Oavsett vilken modell som valdes var det enligt KDF-utredningen ett nödvändigt villkor att oppositionen gavs en god inblick i det pågående arbetet.<sup>28</sup>

En annan viktig aspekt var enligt KDF-utredningen att oppositionen gavs goda förutsättningar för sitt arbete. Förutom att införa processer som garanterar oppositionens kännedom om pågående ärenden krävs också att den garanterades kansli- och utredningsresurser. En lämplig metod för att garantera att oppositionen får

---

<sup>27</sup> SOU 2012:30 s. 79.

<sup>28</sup> SOU 2012:30 s. 79.

tillräckligt stöd från tjänstemannaorganisationen var enligt KDF-utredningen att partierna i fullmäktige, redan vid diskussionerna om att införa majoritetsstyre, kommer överens om i vilken omfattning och på vilket sätt oppositionen skulle garanteras behövliga utredningsmöjligheter och administrativt stöd. KDF-utredningen konstaterade att dessa resurser behövde vara relativt omfattande för att oppositionen skulle kompenseras för det kunskapsövertag som majoriteten annars kan skaffa sig.<sup>29</sup>

### *Remissinstanserna*

Av remissinstanserna till KDF-utredningens förslag var cirka en tredjedel positiva eller hade inte något att erinra mot utredningens förslag. En femtedel var dock negativa till förslaget, bl.a. *Västerås kommun* som menade att parlamentarism inte passar på kommunal nivå och att tidigare undersökningar har visat att en klar majoritet av svenska kommunfullmäktigeledamöter varit negativa till ett införande. *Östersunds kommun* ansåg att förslaget innehåller så många tveksamma konsekvenser och begränsningar att nackdelarna klart överväger. *Gävle kommun* som tidigare utrett en försöksverksamhet med majoritetsstyre, ansåg att det är svårt att hitta demokratiska eller ekonomiska fördelar med majoritetsstyre.

Flera remissinstanser efterlyste förtydliganden i förslaget. *Göteborgs universitet (Förvaltningshögskolan)* ansåg att majoritetsstyre skulle stärka den representativa lokala demokratin och stärka medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande vid valet. Det finns dock en risk att oppositionen försvagas varför en starkt granskningsfunktion från fullmäktiges sida borde skrivas in tydligare i förslaget. *Lunds kommun* påpekade att ett försök inte är aktuellt för egen del men tillstyrkte förslaget under förutsättning att oppositionen ges adekvata möjligheter till insyn. *Malmö, Nynäshamns och Örnsköldsviks kommuner* ansåg att försöket först bör prövas i några kommuner för att sedan noga utvärderas. *Stockholms läns landsting* ansåg inte att majoritetsstyre tydliggör det politiska ansvaret men att det ändå bör finnas utrymme för institutionell konkurrens och utveckling av olika demokratiska styresformer som utformas efter

---

<sup>29</sup> SOU 2012:30 s. 79 f.

de lokala förutsättningarna. Förslaget borde därför inte införas som försök utan borde vara så berett att det fanns ett stabilt underlag för att införa bestämmelserna permanent som ett frivilligt alternativ eller som ett obligatorium i redan existerande kommunallag.

#### 5.8.4 Undersökningar om majoritetsstyre

Många kommuner och landsting tillämpar i dag ett s.k. kvasiparlamentariskt system där majoriteten innehar alla ordförandeposter. Anjou menar att inom ett sådant system ser sig majoriteten oftast som ansvarig för verksamheten medan oppositionen inte tillåts, eller vill, ta ansvar för verksamheten. Kommunallagens regler om ett kollektivt ansvar för verksamheten ter sig i ett sådant system enligt Anjou som främmande.<sup>30</sup>

Inom ramen för forskningsprojektet Politiker tycker om demokrati vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, genomfördes 2008–2009 en undersökning som riktade sig till samtliga folkvalda som under hösten 2008 hade uppdrag som ordinarie ledamot i kommun- eller landstingsfullmäktige. Av undersökningen framgår att en klar majoritet av svenska fullmäktigeledamöter är negativa när det gäller möjligheten att införa ett system med kommunal parlamentarism där samtliga styrelseledamöter kommer från majoriteten i fullmäktige.<sup>31</sup>

Utredningen har för att komplettera denna undersökning valt att göra en egen enkät under våren 2014 bland landets samtliga dåvarande kommun- och landstingsstyrelseordförande och frågat om de var intresserade av att införa majoritetsstyre efter valet 2014, eller senast efter valet 2018, om möjligheten infördes. Svaren framgår av diagrammet nedan.

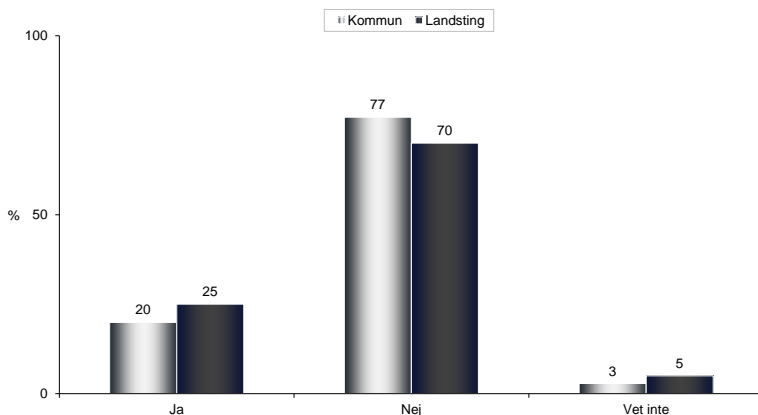
---

<sup>30</sup> Anjou, Strategier för kommunpolitisk styrning – framgångsrik styrning av välfärdsproduktion i primärkommuner och landsting, s. 279.

<sup>31</sup> Gilljam, m fl., Politik på hemmaplan, Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om politik och demokrati, s. 27.

## Diagram 5:2 Majoritetsstyre

Om det fanns en möjlighet enligt kommunallagen, skulle er kommun eller ert landsting vara intresserat av att efter valet 2014, eller senast efter valet 2018, införa ett system där samtliga ledamöter i kommun- eller landstingsstyrelsen tillsätts av den politiska majoriteten?  
(Bastal: Kommun, 281; Landsting, 20; Total, 301)



Av diagrammet framgår att 77 respektive 70 procent av ordförandena i kommun- och landstingsstyrelserna inte ser ett sådant behov. En minoritet av 20 respektive 25 procent av ordförandena svarar dock ja på frågan om att införa ett sådant system.

I utredningens enkät fanns det en möjlighet att kommentera svarsalternativen. Av de som var positiva till förslaget framhöll flera att det ”blir en stabilare majoritet som motsvarar den som finns på riksplanet. Det blir tydligare vem som styr, vem som är i majoritet”. Av de som var negativa framhöll exempelvis en respondent att det inte är hållbart i längden att inte involvera oppositionen i viktiga strategiska beslut. ”Ibland tar vi faktiskt beslut som sträcker sig längre bort än fyra år”. En annan pekade på att det av ”demokratiska skäl är viktigt att även kommunstyrelsen präglas av valresultatet. Man får i och med det möjlighet till bred förankring och förståelse”.

Syftet med frågans formulering var att försöka utröna om det var någon som var seriöst intresserad av att pröva systemet i den egna kommunen eller landstinget om det skulle införas. Av kommentarerna går dock att utläsa att vissa som svarade ja, troligen gjort det på ett principiellt plan snarare än utifrån en önskan att själva införa systemet. En respondent angav exempelvis att ”det är

en spännande tanke som jag inte är säker på att vi hade genomfört. Det blir tydligt för väljarna vem som bestämmer men det blir heller ingen bred samsyn över blockgränserna. Det skulle i alla fall finnas möjlighet att prova.” En annan angav ”i en liten kommun är det nog bättre med dialog men i en större kommun kan det vara ett spännande försök. Det blir en återgång till att fullmäktige är det högsta beslutande organet igen. Det är inget jag skulle vilja binda mig vid...”.

Det faktum att 20 procent av ordförandena svarat ja på frågan kan alltså inte tas till intäkt för att 20 procent också skulle delta i en försöksverksamhet. Frågan var också ställd till ordföranden, i vad mån svaret är representativt för övriga majoritetspartier är inte därför möjligt att besvara. Även om det alltså torde finnas en del luft i siffrorna kan det likväl konstateras att det finns ett intresse bland landets kommuner och landsting att införa majoritetsstyre.

Utredningen har också valt att bryta ned resultatet utifrån politisk majoritet<sup>32</sup> och utifrån vilken typ av kommun som avses. Det kan först konstateras att intresset av att införa en modell för majoritetsstyre är större i alliansstyrda kommuner än i vänsterstyrda eller kommuner med blocköverskridande majoritet.

**Tabell 5:1 Andel Ja-svar i kommuner utifrån politisk majoritet**

Politisk majoritet	Antal kommuner totalt	Procent ja-svar
Alliansstyre	140	27 %
Blocköverskridande	41	14 %
Vänster	109	13 %

Av tabellen framgår att av 27 procent av ordförandena i de 140 alliansstyrda kommunerna är anhängare av förslaget. Endast 13 procent av de 109 vänsterstyrda kommunerna vill pröva majoritetsstyre.

Vad gäller korrelationen mellan olika former av kommuner framgår av tabellen nedan andelen Ja-svar för olika typer av kommuner.

<sup>32</sup> Utredningen har utgått från den kartläggning av politisk majoritet som SKL har gjort utifrån situationen i oktober 2012.

**Tabell 5:2** Andelen Ja-svar utifrån typ av kommun

Typ av kommun	Antal kommuner	Procent
Storstad	3	50 % <sup>33</sup>
Förortskommun till storstäder	38	28 %
Större städer	31	24 %
Förortskommuner till större städer	22	18 %
Pendlingskommuner	51	28 %
Turism och besöksnäringkommuner	20	21 %
Varuproducerande kommuner	54	9 %
Glesbygdskommuner	20	5 %
Kommuner i tätbefolkad region	35	23 %
Kommuner i glesbebyggd region	16	13 %

Av tabellen framgår att intresset för att införa majoritetsstyre är större i förortskommuner och större städer. Av 31 större städer finns ett intresse i 24 procent av dem. I framför allt glesbygdskommuner och varuproducerande kommuner är intresset mycket lågt.

### 5.8.5 Det finns ett behov av försöksverksamhet

**Utredningens bedömning:** Det finns behov av att kunna genomföra en försöksverksamhet med majoritetsstyre.

Av utredningens direktiv framgår att om utredningen finner att det finns ett behov av majoritetsstyre ska utredningen föreslå en sådan försöksverksamhet. Utredningen har ovan konstaterat att omkring 20 procent av kommunstyrelseordförandena respektive 25 procent av ordförandena i landstingsstyrelserna är intresserade av en sådan försöksverksamhet. Även om alla svar inte innebär att de berörda verkligen kommer att inleda ett försök förefaller det finnas ett seriöst intresse av majoritetsstyre i landets kommuner och landsting. KDF-utredningen menade att en förutsättning för att ett system med majoritetsstyre ska vara framgångsrikt, är att det finns reella politiska skiljelinjer som kan debatteras i fullmäktige. Kom-

<sup>33</sup> Skälet till att det blev 50 procent var att en av ordförandena i gruppen valde att inte besvara frågan.

mittén menade därför att majoritetsstyre sannolikt fungerar bäst i kommuner och landsting där skiljelinjerna är påtagliga och där det förs en ideologisk debatt mellan partierna. Detta förhållande stämmer troligen i högre grad in på fullmäktige i storstäder och större kommuner samt för landstingen. Svaren på utredningens enkätfråga indikerar att KDF-utredningens slutsats stämmer. Intresset är störst i större städer och förortskommuner till storstäderna. I dessa kommuner kan ett system med majoritetsstyre berika den politiska debatten i fullmäktige och bidra till att tydliggöra de politiska skiljelinjerna.

Mot denna bakgrund finns skäl att möjliggöra för kommuner och landsting att pröva ett system med majoritetsstyre.

#### 5.8.6 En försöksverksamhet ska genomföras under en mandatperiod

**Utredningens förslag:** En tidsbegränsad lag ska införas som ger kommuner och landsting möjlighet att besluta om en försöksverksamhet med majoritetsstyre under mandatperioden 2018–2022.

#### *Majoritetsstyre under mandatperioden 2018–2022*

Syftet med majoritetsstyre är att vitalisera fullmäktige, både som beslutande organ och som arena för politisk debatt. Majoritetsstyre kan också tydliggöra var det politiska ansvaret ligger, stärka den politiska styrningen av förvaltningen och synliggöra de politiska skiljelinjerna så att det blir lättare för medborgarna att utkräva ansvar.

Enligt direktiven ska utredningen föreslå en försöksverksamhet. Utredningen föreslår därför inte några regler i kommunallagen utan en särskild försökslag. En försöksverksamhet med majoritetsstyre bör pågå under så lång tid att det finns möjlighet att utvärdera försöket, samtidigt som försökstiden inte får bli så lång att det i praktiken riskerar att uppfattas som ett permanent system. KDF-utredningen föreslog att försöket skulle bedrivas under perioden 2014–2022. Förslaget kritiserades av bl.a. *Umeå Universitet* för att vara för långvarigt. Utredningen föreslår därför en kortare försöks-



verksamhet under en mandatperiod. Utredningen förutsätter att försöket kommer att utvärderas löpande under mandatperioden så att ett ställningstagande till en eventuell permanentning kan tas i nära anslutning till kommande mandatperiod. Om det av någon anledning då skulle visa sig att det finns ett behov av mera tid för att utvärdera en försöksverksamhet är det möjligt att förlänga försökslagens giltighetstid vid denna tidpunkt. I motsats till KDF-utredningen föreslår utredningen inte att försökskommuner och försökslandsting ska vara skyldiga att inge en särskild utvärdering i slutet av mandatperioden.

Den föreslagna lagen föreslås därför gälla från den 1 juli 2017 för att ge utrymme för att fatta beslut om en försöksverksamhet innan valet 2018 och upphöra att gälla den 31 december 2022 då en ny styrelse ska tillsättas senast från den 1 januari 2023.

#### *En försöksverksamhet bör bara genomföras om det finns ett brett parlamentariskt stöd*

Majoritetsstyre innebär en mycket stor principiell förändring jämfört med nuvarande ordning. En försöksverksamhet bör därför bara genomföras om förslaget att införa det stöds av en bred majoritet i fullmäktige. Det ska krävas två tredjedels majoritet för att förslaget ska genomföras. Beslut att införa majoritetsstyre ska fattas av fullmäktige under mandatperioden före det träder i kraft, senast den 31 december året före år för ordinarie val. Införande av majoritetsstyre ska ske vid det nyvalda fullmäktiges tillsättande av styrelse efter valet.

#### *Genomförande av förslaget om majoritetsstyre*

Ett införande av majoritetsstyre ställer andra krav på styrelsens tillsättande jämfört med nuvarande system. I likhet med vad KDF-utredningen föreslog bör det skapas en särskild ordning för hur detta ska ske. Ålderspresidenten dvs. den personen som varit ledamot i fullmäktige längst tid och vid lika tid den som är äldst, ska ges en sammankallande uppgift. Efter att valresultatet blivit känt kallar ålderspresidenten partiernas gruppledare till överläggningar om den nya styrelsens sammansättning. Ålderspresidenten lämnar

därefter i uppdrag till en av gruppledarna att bilda en ny styrelse som enbart består av företrädare från det eller de partier som har stöd av eller i vart fall tolereras av majoriteten i det nya fullmäktige. Förslaget underställs sedan det nya fullmäktige som vid sitt första sammanträde formellt tillsätter styrelsen. Skulle mer än hälften av fullmäktiges ledamöter rösta mot förslaget, är det förkastat. Om fullmäktige förkastat gruppledarens förslag faller även införandet av majoritetsstyre och fullmäktige ska utse styrelse enligt ordinarie förfarande med tillämpning av 5 kap. 60 § i förslaget till ny kommunallag, dvs. valet kommer ske proportionellt om en tillräckligt stor minoritet kräver det.

Utredningen anser dock att sannolikheten för att en sådan situation skulle kunna inträffa får anses vara mycket liten eftersom säkerställandet av en majoritet för beslutet får antas ha skett redan vid de inledande överläggningarna mellan partiernas gruppledare.

### *Styrelsens uppgifter*

Styrelsens formella uppgifter kommer vid införande av majoritetsstyre att vara oförändrade. Ett införande av majoritetsstyre innebär dock sannolikt vissa förändringar för styrelsens ledamöter. Styrelsens ordförande blir den som leder arbetet och är sannolikt den som i första hand företräder kommunen utåt vid strategiska överläggningar.

Nämndernas sammansättning i övrigt påverkas inte av beslutet om att införa majoritetsstyre. Nämnderna ska alltså tillsättas genom ordinarie förfarande, med tillämpning av 5 kap. 60 § i förslaget till ny kommunallag. Utredningen vill i detta sammanhang särskilt uppmärksamma den obligatoriska krisledningsnämnden som ska finnas i varje kommun och landsting. Det är inte ovanligt att denna uppgift läggs på styrelsen. Detta är dock inte möjligt vid majoritetsstyre eftersom tillsättningen i sådan nämnd ska ske genom proportionella val. Detta gäller även andra sådana eventuella nämnder där det finns persongemenskap mellan styrelsen och nämnden.

### *Fullmäktiges roll och uppgifter*

Om exempelvis den politiska majoriteten har förändrats finns ett behov av att kunna väcka en misstroendeförklaring mot styrelsen och kunna få denna ersatt med en ny styrelse som återspeglar den nya majoriteten. I likhet med vad som föreslogs av KDF-utredningen bör därför en möjlighet att väcka misstroendeförklaring införas. För att kunna utgöra ett skydd för den politiska minoriteten bör förslaget tas upp till behandling om det biträds av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. För att bifallas ska dock förslaget stödjas av minst hälften av fullmäktiges ledamöter. I en sådan situation ska styrelsens ledamöter och ersättare entledigas och nytt val förrättas. Misstroendeförklaring och val av ny styrelse ska ske utan föregående beredning.

Med ett införande av majoritetsstyre blir fullmäktige den politiska arena där majoritet och opposition möts i öppen debatt. Detta kan medföra att medborgarna får ökade möjligheter till insyn i politiken. Det går att tänka sig flera sätt för att vitalisera fullmäktiges roll i ett sådant system. Det kan tänkas att fullmäktige inom sig inrättar olika beredningar som har till uppgift att bereda styrelsens förslag för att förbättra möjligheten för fullmäktige att ha en kvalificerad debatt om olika frågor. Det kan dock tänkas att det finns även andra sätt att vitalisera arbetet inom fullmäktige. Det saknas därför, enligt utredningens mening, skäl att närmare reglera hur fullmäktige ska bedriva sitt arbete när en försöksverksamhet med majoritetsstyre pågår.

### *Upphävande av försök med majoritetsstyre*

Samtidigt som det är värdefullt för kommuner och landsting att få möjlighet att pröva majoritetsstyre så måste det, enligt utredningens uppfattning, finnas möjlighet att avsluta försöket i förtid. Utredningen föreslår därför att fullmäktige ska kunna besluta att upphäva ett beslut om att på försök införa majoritetsstyre, för att återgå till ordinarie styrelseform. Till skillnad från beslutet om att införa majoritetsstyre bör det dock inte krävas kvalificerad majoritet för att avsluta försöket. Om försöket med majoritetsstyre avslutas i förtid ska fullmäktige tillsätta en ny styrelse på det traditionella sättet

med proportionellt val, dvs. med tillämpning av 5 kap. 60 § i förslaget till ny kommunallag.

### 5.8.7 Oppositionens arbetsförutsättningar

**Utredningens förslag:** Fullmäktige ska i ett reglemente ange 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.

En av de största konsekvenserna av att införa majoritetsstyre är att oppositionen förlorar sin plats i styrelsen. Oppositionen förlorar därmed också viktig kännedom om styrelsens arbete och pågående ärenden som krävs för att kunna bedriva en aktiv oppositionspolitik. Regeringen har i utredningens direktiv särskilt påtalat att frågan om insyn för den politiska oppositionen behöver beaktas i en försöksverksamhet.

I en utvärdering av det norska systemet med parlamentarism påpekas särskilt problemen med insyn och administrativt stöd för oppositionen. I den norska kommunallagen anges att oppositionen ska ges nödvändig utrednings- och kontorsmässig assistans. I praktiken växlade det dock mellan kommunerna hur bra stödet var. Oslo kommun skilde dock ut sig på det sättet att oppositionen där var väldigt nöjd med utformningen av stödet. Partierna hade där bl.a. tillgång till egna kontor och politiska sekreterare.<sup>34</sup>

KDF-utredningen föreslog att det i den särskilda försökslagen skulle skrivas in att fullmäktige skulle ”verka för” att oppositionen tillförsäkras nödvändig kännedom om pågående ärenden, samt ges utredningsmöjligheter och administrativt stöd.

Enligt utredningens mening behövs dock ett tydligare krav för att tillgodose oppositionens berättigade krav på insyn och administrativt stöd. Utredningen föreslår att fullmäktige i ett reglemente ska ange hur oppositionen ska ges en god tillgång till information om arbetet i styrelsen och pågående ärenden samt administrativt

<sup>34</sup> Saxi m.fl., *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv*, s. 127.

stöd i övrigt. I kravet ligger att fullmäktige måste anta ett reglemente som ger oppositionen en reell möjlighet till insyn och fungerande arbetsförhållanden. Syftet är att informationen ska lämnas till partierna i oppositionen. Om informationen ska lämnas enbart till respektive gruppleddare eller till samtliga ledamöter i oppositionen är något som får avgöras i det lokala reglementet.

### *Insyn i pågående ärenden*

I kravet på att få information om pågående ärenden ligger att oppositionen behöver få tillgång till information om ärenden som bereds i styrelsen redan innan de blir allmänna handlingar. Insynen ska gälla generellt i styrelsens arbete. Det innebär att insynen även gäller olika former av skriftliga underlag och förslag i ärenden som ska behandlas på styrelsens sammanträden. Det finns olika sätt att hantera hur detta krav kan tillgodoses. En tänkbar lösning är att alla handlingar läggs ut på en för enbart oppositionen avsedd webbplats en viss tid innan handlingarna blir offentliga, så att oppositionen kan få tillgång till dem och därmed förbereda sig inför fullmäktige eller starta debatt i media.

### *Sekretess*

Varje nämnd utgör en egen myndighet i sekretesshänseende. Om styrelsen ska behandla ett ärende som innefattar sekretessbelagda uppgifter har ledamöterna i styrelsen rätt att ta del av uppgifterna.<sup>35</sup> Eftersom oppositionens ledamöter enligt förslaget om försöksverksamhet inte längre sitter i styrelsen är det som huvudregel i princip inte möjligt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till dem. De är inte en del av myndigheten.

Det kan diskuteras om en särskild sekretessbrytande bestämmelse bör införas för att ge oppositionen tillgång till sekretessbelagd information. Detta väcker dock komplicerade frågor om hur ett sådant undantag skulle avgränsas bl.a. med hänsyn till det

---

<sup>35</sup> Rätten gäller styrelsen som ett kollektiv. I RÅ 82 2:34 begärde en enskild styrelseledamot med hänvisning till styrelsens uppsiktsplikt ut sekretessbelagda uppgifter från en annan nämnd. HFD ansåg emellertid att det inte var varje enskild ledamot som hade rätt till sådana uppgifter.

grundlagsfästa integritetsskyddet för enskilda. Det är också frågan hur stort behovet är av en sådan bestämmelse. Styrelsen i majoriteten av kommuner behandlar sällan sådana individärenden där sekretess typiskt sätt förekommer som t.ex. inom socialtjänsten. I de fall detta sker är det sällan ärenden där det finns ett politiskt intresse av insyn. Det kan dock tänkas förekomma ärenden som innefattar sekretess hos styrelsen på annan grund, t.ex. affärshemligheter (31 kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen, 2009:400, OSL). Även om det alltså kan förekomma sekretessbelagda uppgifter hos styrelsen menar utredningen inte att behovet är så stort att det motiverar att särskilda sekretessbrytande bestämmelser införs redan i försöksverksamheten. Enligt utredningens mening är dock frågan om hur sekretessen ska hanteras något som bör utvärderas innan en eventuell permanentning av försöket.

Under försöksverksamheten finns en viss begränsad möjlighet att i ett enskilt fall kunna lämna ut sekretessbelagd information till företrädare. Enligt 10 kap. 14 § OSL kan sekretessbelagda uppgifter i vissa fall överlämnas med förbehåll till enskilda. Om en risk för skada kan undanröjas, genom att föreskriva förbehåll om den enskildes rätt att lämna vidare uppgiften, eller utnyttja den, får uppgiften lämnas ut enligt bestämmelsen. Bestämmelsen kräver dock ett övervägande i varje enskilt fall och kan inte användas som stöd för att regelmässigt dela sekretessbelagd information med företrädare för oppositionen.

### *Administrativt stöd*

Vad gäller kravet på administrativt stöd så innebär det att oppositionen måste få tillgång till sådant stöd att det är praktiskt möjligt för dem att kunna bedriva ett aktivt oppositionsarbete. Det kan exempelvis handla om rätt till oppositionsrådsbefattningar och politiska sekreterare. Detta är alltså ett stöd som tillkommer oppositionen utöver redan beslutat lokalt partistöd. I kravet ligger också att oppositionen måste ges visst tjänstemannastöd för att kunna utarbeta exempelvis förslag till budget. Det bör dock bli en fråga lokalt att ta ställning till de närmare formerna för detta stöd.

## 6 Styrning och uppföljning av verksamhet som bedrivs i egen regi

### 6.1 Uppföljning och kontroll av privata utförare

Utredningen har i sitt delbetänkande Privata utförare – kontroll och insyn<sup>1</sup> lämnat förslag som rör kommunernas och landstingens ansvar för uppföljning och kontroll av privata utförare.

Utredningen föreslog också en definition av privat utförare. En privat utförare är en juridisk person eller en enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet enligt 3 kap. 16 § KL. En privat utförare kan således vara en enskild individ men också ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse. Däremot avses t.ex. inte de kommunala företagen.

Utredningen gjorde vidare bedömningen att kommunernas och landstingens ansvar att systematiskt följa upp och kontrollera privata utförares verksamhet borde förtydligas i kommunallagen. Utredningen föreslog därför att fullmäktige ska anta ett program med mål och riktlinjer för de kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Programmet ska antas varje mandatperiod.

Regeringen har i propositionen Privata utförare av kommunal verksamhet<sup>2</sup> i enlighet med utredningens förslag föreslagit att en definition av privata utförare ska föras in i kommunallagen. Rege-

---

<sup>1</sup> SOU 2013:53.

<sup>2</sup> Prop. 2013/14:118 s. 50.

ringen föreslog vidare i propositionen att fullmäktige för varje mandatperiod ska anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Regeringen föreslog vidare i enlighet med utredningens förslag att det i programmet ska anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Regeringen framhöll särskilt att programmets materiella innehåll vad gäller mål, riktlinjer och uppföljning är en sak för de enskilda kommunerna och landstingen. De mål som fullmäktige ska anta borde enligt regeringens mening vara tydliga men av övergripande karaktär. Vid formulerandet av mål finns även anledning att beakta om de bör vara uppföljningsbara. I denna del var det enligt regeringens mening dock viktigt att beakta risken för alltför detaljerade mål och för en styrning som enbart fokuserar på faktorer som enkelt kan kvantifieras. Kravet på att anta riktlinjer innebär att tydliga kriterier behöver anges för hur fullmäktiges mål ska uppnås. Enligt regeringens mening ankommer det på kommuner och landsting att analysera vilket behov av riktlinjer som finns för att uppnå de fastställda målen. En annan fråga som kan tas upp i riktlinjerna är på vilket sätt privata utförare ska användas t.ex. om ett valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, ska inrättas eller om enskilda på annat sätt ska beredas möjlighet att välja utförare såvida detta inte redan följer av lagstiftning. Riktlinjerna ska också inkludera hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. I programmet ska vidare anges hur kommunen och landstinget ska kunna uppfylla sitt ansvar för kontroll och uppföljning. Av detta följer att det är fullmäktige som måste ta ställning till om resurserna för uppföljning är tillräckliga. Detta är en naturlig följd av att fullmäktige beslutar om kommunens eller landstingets budget och organisation. Om fullmäktige bedömer att nuvarande resurser är tillräckliga innebär förslaget inte i sig något krav på att ytterligare resurser skjuts till. Det centrala syftet med förslaget i denna del är att fullmäktige tar ställning i frågan. Regeringen betonade i denna del vikten av att riktlinjerna från fullmäktige inte görs så detaljerade att de verkar hindrande för nämnderna, vars ansvar det är att utföra



den faktiska kontrollen och uppföljningen, att utforma sin verksamhet inom de av fullmäktige angivna ramarna.<sup>3</sup>

Riksdagen har antagit lagförslagen och bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2015.<sup>4</sup>

## 6.2 Utredningens tilläggsuppdrag

Det program med mål och riktlinjer som utredningen föreslog i delbetänkandet och som numera regleras i kommunallagen gäller enbart verksamhet som bedrivs av privata utförare. Flera ledamöter i utredningens parlamentariska referensgrupp och företrädare för olika privata utförare som deltog i utredningens referensgrupp för organisationer och näringsliv framförde till utredningen att uppföljningen av den verksamhet som sker i egen regi bör ske på likvärdigt sätt som verksamhet som bedrivs av privata utförare.

I delbetänkandet gjorde utredningen också bedömningen att kommuner och landsting bör anta mål och riktlinjer för verksamhet i egen regi samt även följa upp sådan verksamhet på liknande sätt som den verksamhet som utförs av privata utförare.

Mot bakgrund av att det krävs särskilda överväganden för de privata utförarna ansåg utredningen att det föreslagna programmet inte i sin helhet kan tillämpas i förhållande till den verksamhet som kommuner och landsting bedriver i egen regi. Utredningen ansåg dock att det är önskvärt att kommunerna och landstingen i tillämpliga delar använder samma principer för uppföljning av egen regi som för privata utförare. Men utredningen föreslog inte att det föreslagna programmet uttryckligen skulle omfatta verksamhet som bedrivs i egen regi, eftersom detta låg utanför utredningens uppdrag.

När utredningens delbetänkande remissbehandlades var det en stor majoritet av remissinstanserna som tillstyrkte eller lämnade utredningens bedömning om uppföljning av verksamhet som bedrivs i egen regi utan invändning. Vissa remissinstanser, t.ex. *SKL*, *Almega*, *Svenskt Näringsliv*, *Vårdföretagarna*, *Företagarna*, *SACO* och *Konkurrensverket*, framhöll vikten av att följa upp all verksamhet, både den som bedrivs i egen regi och den som sköts av privata utförare.

---

<sup>3</sup> Prop. 2013/14:188 s. 52 f.

<sup>4</sup> Bet. 2013/14:KU41 och rskr. 2013/14:280.

Regeringen har därefter antagit tilläggsdirektiv till utredningen. I direktiven anges att utredningen ska överväga och vid behov lämna förslag till hur kommunallagen kan göras mer konkurrensneutral avseende uppföljning och kontroll av olika utförare av kommunal verksamhet. Analysen bör relateras till kommunallagens bestämmelser om god ekonomisk hushållning. Regeringen anför bl.a. följande. Medborgarna har rätt att förutsätta att kommuner och landsting bedriver ett aktivt uppföljningsarbete avseende all verksamhet, oavsett om den bedrivs av privata utförare eller i egen regi. Det finns även av konkurrensskäl anledning att inte ställa upp andra mål eller tillämpa andra metoder för uppföljning av verksamhet som bedrivs i egen regi än de som tillämpas för privat verksamhet.<sup>5</sup>

### 6.3 Regler om styrning och kontroll av den egna verksamheten

Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget (3 kap. 9 § KL). Det handlar främst om beslut där det politiska momentet är avgörande.<sup>6</sup>

Fullmäktige beslutar bl.a. om mål och riktlinjer för verksamheten (3 kap. 9 § 1 KL). Med det avses beslut i sådana övergripande frågor som har betydelse för verksamheten i stort. Det kan handla om finanspolitiska riktlinjer och beslut om verksamhetsinriktningar på olika områden. Självfallet hindrar inte detta att den nämnd som har ansvaret för ett visst område också har till uppgift att formulera mål för verksamheten.<sup>7</sup>

Fullmäktige beslutar även i ärenden om årsredovisning och ansvarsfrihet (3 kap. 9 § 7 KL). Detta ger uttryck för att fullmäktige har ett ansvar för uppföljning och kontroll av hela den kommunala verksamheten. Årsredovisningen ska godkännas av fullmäktige (8 kap. 18 § KL). Detta beslut är dock inte förenat med några rättsverkningar.<sup>8</sup> Att fullmäktige beslutar om ansvarsfrihet innebär att fullmäktige bl.a. kan besluta om rättsliga åtgärder mot nämnd-

---

<sup>5</sup> Dir 2013:100, se bilaga 2.

<sup>6</sup> Jfr prop. 1973:90 s. 231.

<sup>7</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 208.

<sup>8</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 211.

ledamöter som revisionsanmärkningarna kan ge anledning till, t.ex. avsättning (4 kap. 10 § KL) eller skadeståndstalan (5 kap. 25 b § KL).

Kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer (8 kap. 1 § KL). Varje år ska kommunen eller landstinget upprätta en budget för nästa kalenderår (8 kap. 4 § KL). Budgeten ska innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret, en s.k. verksamhetsplan (8 kap. 5 § KL). I planen ska skattesatsen och anslagen anges, hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets utgång. För verksamheten ska även anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

När årsredovisningen upprättas, ska en utvärdering göras av om målen i budgeten har uppnåtts. Denna utvärdering ska enligt lagen (1997:614) om kommunal redovisning redovisas i årsredovisningens förvaltningsberättelse.

Nämndernas ansvar för uppföljning och kontroll framgår av 6 kap. 7 § KL. Enligt bestämmelsen ska nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

## **6.4 Hur styrs och kontrolleras den egna verksamheten?**

Kommuner och landsting, berörda statliga myndigheter och SKL arbetar gemensamt med att utveckla styrningen och uppföljningen av kommuners och landstings verksamhet. Mål- och resultatstyrningen har tillämpats i den offentliga förvaltningen under mer än 20 års tid. Kommuner och landsting använder i allmänhet styrmodeller som utgår från grundprincipen att ledningen ska styra och följa upp utifrån vad verksamheten faktiskt ska uppnå för resultat.

Resultatstyrning innebär att ställa upp mål som beskriver vad kommunen eller landstinget vill åstadkomma för medborgarna. I en planeringsfas upprättas olika planer och budgetar, mål formuleras och kravnivåer bestäms. Väsentligt är att sedan löpande följa upp

hur väl man lyckas uppnå de fastställda målen och vilka resultat som har uppnåtts. Uppföljningen innehåller olika delar som avvikelsehantering, egenkontroll, mätning av olika resultat, registeruppgifter, synpunkter, klagomål, brukarundersökningar, besök i verksamheterna och kollegiala granskningar.

Utvecklingen sker stegvis och kommuner och landsting har kommit olika långt med att utveckla sina styr- och uppföljningssystem. Ett första steg kan vara att fastställa ett antal resultatindikatorer med mål som anger vad kommunen eller landstinget vill uppnå. Resultatindikatorerna återfinns ofta i det övergripande budgetdokumentet och avrapporteras i årsredovisningen. Sammanställningar av indikatorerna och resultaten används i kommunens eller landstingets planerings- och prioriteringsdiskussioner, bl.a. för att kunna identifiera de resultat som ska förbättras och ange hur det ska ske. Resultaten ska även återföras och spridas till anställda och förtroendevalda.

SKL engagerar sig på olika sätt i kommunernas och landstingens uppföljningsarbete, bl.a. ges stöd inom ramen för projektet Kvalitetssäkrad välfärd. Målet är att kommuner och landsting ska utveckla system, rutiner och arbetssätt som gör att välfärdstjänsterna kvalitetssäkras, oavsett vem som utför dem. SKL erbjuder kunskaps- och utbildningsinsatser genom skrifter, seminarier, utvecklingsverktyg och utbildningar.

Sedan 2006 pågår ett arbete med s.k. öppna jämförelser. I regelbundet publicerade rapporter kan medborgarna jämföra information om kvalitet, resultat och kostnader inom vissa verksamhetsområden som kommunerna och landstingen ansvarar för, t.ex. skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Rapporterna innehåller ett antal mått. Indikatorerna redovisas uppdelade på resultat – vad har verksamheten åstadkommit – och resursindikatorer – vad har verksamheten använt för resurser. Tyngdpunkten ligger på sådana indikatorer som mäter medborgarnas nytta av verksamheten och som sätts i relation till de resurser som används.

Jämförelser bidrar till en större öppenhet när det gäller resultat och kostnader för verksamheten. Syftet är att stimulera kommuner och landsting att analysera sin verksamhet, lära av varandra, förbättra kvaliteten och effektivisera verksamheten. Jämförelser kan bidra till att bättre resultat uppnås. En öppen publicering av den här typen av jämförelser främjar dessutom en faktabaserad debatt

och kan på så sätt bidra till att stärka medborgarnas förtroende för verksamheterna.

## 6.5 Den egna verksamheten och de privata utförarna bör behandlas likvärdigt

**Utredningens bedömning:** Kommuner och landsting bör anta mål och riktlinjer för den verksamhet som bedrivs i egen regi men som skulle kunna lämnas över till privata utförare samt även följa upp sådan verksamhet på liknande sätt som den verksamhet som bedrivs av privata utförare.

I tilläggsdirektiven anges att utredningen ska överväga och vid behov lämna förslag till hur kommunallagen kan göras mer konkurrensneutral avseende uppföljning och kontroll av olika utförare av kommunal verksamhet.

Enligt utredningens uppfattning finns det mycket som talar för att den verksamhet som kommuner och landsting bedriver i egen regi, men som skulle kunna lämnas över till privata utförare, ska så långt det är möjligt följas upp och även i övrigt behandlas på ett likvärdigt sätt som den verksamhet som bedrivs av privata utförare. Som tidigare nämnts framfördes under arbetet med delbetänkandet att uppföljningen av verksamhet som utförs i egen regi bör ske på likvärdigt sätt som verksamhet som bedrivs av privata utförare. Liknande synpunkter har även framförts av flera av de remissinstanser som har getts tillfälle att yttra sig över utredningens delbetänkande.

Sett ur ett medborgarperspektiv är det angeläget att kommuner och landsting ställer upp liknande mål och riktlinjer för samt följer upp den verksamhet som bedrivs i egen regi på ett sådant sätt att medborgarnas berättigade förväntningar på en god kvalitet uppfylls. Medborgarna ska kunna förutsätta att kommuner och landsting bedriver ett aktivt uppföljningsarbete inte bara av privata utförare utan också av verksamhet i egen regi.

Ibland förekommer det att en och samma verksamhet växelsvis bedrivs i kommunal respektive i privat regi. Sett ur ett medborgarperspektiv förefaller det naturligt att styrningen och uppföljningen

sker på likvärdigt sätt oavsett vem det är som för tillfället bedriver verksamheten.

Utredningen anser att det är viktigt att sträva efter konkurrensneutralitet mellan egenregiverksamhet och verksamhet som bedrivs av privata utförare. För att uppnå konkurrensneutralitet finns det också anledning att inte ställa upp andra mål eller tillämpa andra metoder för uppföljning av verksamhet som bedrivs i egen regi.

Över huvud taget är det viktigt att frågor om styrning och uppföljning av den kommunala verksamheten ges ett ökat fokus. Detta kan bl.a. bidra till en god ekonomisk hushållning med kommunernas och landstingens resurser. Anjou konstaterar i sin rapport *Strategier för kommunpolitisk styrning* att den politiska styrningen i kommuner och landsting ofta är inriktad på kostnadsstyrning och övergripande organisationsfrågor. Däremot är intresset inte lika stort för att styra själva utförandet av verksamheten, t.ex. på skolområdet och inom hälso- och sjukvården. I kommuner med en högre andel verksamhet som bedrivs i privat regi är den politiska styrningen starkare. Detta gäller både den verksamhet som bedrivs i egen regi och den som bedrivs av privata utförare. I de fall andelen privata utförare är låg visar det sig att de förtroendevalda ställer tydligare krav på dessa än på den verksamhet som bedrivs i egen regi. Också uppföljningen är mer ingående och noggrann samtidigt som den utövas av särskilda enheter som är fristående från verksamhetens ledning, medan verksamheten i egen regi sköter sin egen uppföljning. Även om det praktiska arbetet med förfrågningsunderlag och uppföljningar utförs av tjänstemän, är den politiska styrningen av de privata utförarna starkare medan ledningen av den egna verksamheten överläts på verksamheten själv.<sup>9</sup>

Det har även gjorts studier som visar i vilken utsträckning politiska beslut får genomslag i verksamheten.<sup>10</sup> Ett antal problemområden har identifierats när det gäller styrningen av hälso- och sjukvården, bl.a. otydliga mål och en otillräcklig uppföljning. Det finns stora skillnader mellan olika landsting och även internt inom landstingen. Det är därför svårt att dra några generella slutsatser om hur det fungerar i hela landet. En ganska spridd uppfattning är

<sup>9</sup> Anjou, *Strategier för kommunpolitisk styrning – framgångsrik styrning av välfärdsproduktion i primärkommuner och landsting*, s. 15 f. och 45 f.

<sup>10</sup> Paulsson, *Den politiska viljan och verksamheten – En studie av de politiska beslutens inverkan på verksamheten*, s. 22.

ändå att den politiska styrningen ibland har svårt att få genomslag i verksamheten. Det finns även indikationer på att uppföljningen i vissa avseenden brister i praktiken, trots att det finns dokumenterade rutiner. En tänkbar orsak till detta är att de förtroendevalda ofta är framåtriktade och därför inte lika intresserade av uppföljning av redan fattade beslut.

Utredningen anser att det ska finnas fungerande rutiner för uppföljning, oavsett om det rör sig om verksamhet som bedrivs i egen regi eller om verksamheten utförs av privata utförare. Verksamheten bör så långt möjligt behandlas på ett likvärdigt sätt. Detta gäller även när en kommun eller ett landsting formulerar mål och riktlinjer för hur verksamheten ska bedrivas.

## 6.6 Programmet ska även omfatta styrning och uppföljning av verksamhet i egen regi

**Utredningens förslag:** Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för skötseln av sådan verksamhet som bedrivs av kommunen eller landstinget. I programmet ska också anges hur sådana mål och riktlinjer samt föreskrifter i lag eller annan författning ska följas upp.

Vad gäller kommunens eller landstingets egen verksamhet ska programmet omfatta endast sådan verksamhet som får utföras av privata utförare.

Fullmäktige får inte delegera antagandet av detta program till en nämnd.

Den 1 januari 2015 trädde den nya bestämmelsen i 3 kap. 19 b § KL i kraft som innebär att fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Det finns sedan tidigare bestämmelser om mål och riktlinjer för den verksamhet som bedrivs i egen regi i kommunallagen. I 3 kap. 9 § KL anges att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen och lands-

tinget. Detta kompletteras med en exemplifiering i nio punkter. Enligt den första punkten beslutar fullmäktige om mål och riktlinjer för verksamheten. Bestämmelsen innehåller dock inte någon uttrycklig skyldighet för kommunerna och landstingen att formulera mål och riktlinjer för verksamheten.

De mål och riktlinjer som fullmäktige tar fram är beslut i sådana övergripande frågor som har betydelse för verksamheten i stort. Det kan t.ex. handla om beslut om verksamhetsinriktningar på olika områden. Självfallet hindrar inte detta att den nämnd som har ansvaret för ett visst område också har till uppgift att formulera mål för verksamheten.

De mål och riktlinjer som fullmäktige enligt 3 kap. 9 § 1 KL beslutar för den kommunala verksamheten, omfattar all verksamhet i kommunen eller landstinget. Sådan verksamhet kan vara tillsynsverksamhet, tillståndsgivning, övrig myndighetsutövning m.m. men den avser också den verksamhet som nämnderna utför i egen regi och som kan vara obligatorisk eller frivillig för kommuner och landsting. Viss kommunal verksamhet kan inte lämnas över till privata utförare, t.ex. uppgifter som är hänförliga till undervisning i grundskola eller gymnasieskola med vissa undantag. Medan annan verksamhet är sådana angelägenheter som enligt 3 kap. 16 § KL får lämnas över till privata utförare att utföra. I utredningens tilläggsdirektiv anges att utredningen ska överväga och vid behov lämna förslag till hur kommunallagen kan göras mer konkurrensneutral avseende uppföljning och kontroll av olika utförare av kommunal verksamhet. Det innebär att utredningens överväganden avser endast den del av den kommunala verksamheten som enligt 3 kap. 16 § KL får lämnas över till privata utförare. Övervägandena omfattar inte övrig kommunal verksamhet.

Oftast finns det skäl att utforma målen och riktlinjerna för verksamheten på samma eller i vart fall liknande sätt, oavsett vem det är som utför verksamheten. Fullmäktige bör inte ha anledning att ställa upp helt andra mål och riktlinjer för verksamhet som bedrivs i egen regi jämfört med verksamhet som utförs av privata utförare. Det kan t.ex. gälla miljö- eller jämställdhetskrav som ställs på verksamheterna eller mer verksamhetsspecifika målsättningar som t.ex. anger vilka resultat som förväntas uppnås. Det kan således ske i ett gemensamt program, som omfattar både den verksamhet som bedrivs i egen regi och den verksamhet som utförs av privata ut-



förare. Tanken är således att det bör vara samma mål och kvalitetsindikatorer men att den konkreta uppföljningen kan se olika ut när man följer upp egen regi och privata utförare.

Uppföljning består av en rad åtgärder, som att samla in information om verksamhetens resultat, analysera resultaten, återföra resultaten till de berörda enheterna samt att utkräva ansvar. Processerna vid uppföljning bör vara så lika som möjligt. Om det exempelvis görs oannonserade besök hos privata utförare bör det enligt utredningen också göras sådana besök i den verksamhet som bedrivs i egen regi. Det saknas anledning att förutsätta att det inte skulle behövas bara för att verksamhet bedrivs i egen regi. Även i övrigt bör samma metoder tillämpas vid all uppföljning.

Samtidigt kräver verksamhet som bedrivs av privata utförare särskilda överväganden. Krav måste normalt ställas i förväg i förfrågningsunderlaget. Utgångspunkten är att det inte går att löpande ändra villkoren för verksamhet som bedrivs av privata utförare. Det kräver stöd i förfrågningsunderlagen och avtalen. Om en verksamhet i egen regi fungerar dåligt kan ofta åtgärder sättas in på ett mer informellt plan. Exempelvis kan chefer bytas ut på sätt som inte är möjligt i en verksamhet som bedrivs av privata utförare. I ett sådant fall måste kommuner och landsting när det gäller privata utförare tydligt i förväg ange vilka sanktioner etc. som ska finnas. Frågor om hur insynen ska garanteras kräver också särskilda överväganden när verksamheten bedrivs av privata utförare.

Skillnaden mellan egen regi och privata utförare består således främst i att de rättsliga förutsättningarna för att över huvud taget kunna följa upp ser olika ut. Riktlinjerna för uppföljning av den verksamhet som bedrivs i egen regi kan ändras när som helst. När det gäller de privata utförarna är huvudmannen bunden av de avtal som har slutits.

Varje nämnd ansvarar enligt 6 kap. 7 § KL för uppföljning och kontroll på sitt respektive område. Riktlinjerna från fullmäktige får därför inte bli så detaljerade att de fråntar nämndernas ansvar för att utföra sin kontroll och uppföljning. Liksom när det gäller verksamhet som bedrivs av privata utförare finns det dock anledning för fullmäktige att formulera övergripande riktlinjer för hur uppföljningen av den egna verksamheten ska ske.

För att göra uppföljning och kontroll av egenregiverksamheten och den verksamhet som lämnats över till privata utförare kon-

kurrensneutral föreslår utredningen att fullmäktige ska anta ett program med mål och riktlinjer för skötseln av sådan verksamhet som bedrivs av kommunen eller landstinget, och som också får utföras av privata utförare. Förslaget innebär att fullmäktige tar ställning till hur uppföljningen ska ske av såväl sådan verksamhet som bedrivs i egen regi som den verksamhet som privata utförare utför.

Det finns redan ett stort antal styrande dokument i kommuner och landsting som innehåller mål och riktlinjer av olika slag. Vissa av dessa tas fram inom ramen för budgetprocessen. En del är av mer övergripande slag och tas fram av fullmäktige och andra utarbetas på nämndnivå. Utredningens förslag innebär dock inte att kommuner och landsting ska tvingas till att utföra ett dubbelt arbete genom att ta fram ytterligare dokument. Har fullmäktige redan formulerat mål och riktlinjer för den verksamhet som programmet ska omfatta, ska dessa kunna fogas in i det föreslagna programmet. Några helt nya styrdokument ska då inte behöva tas fram.

En bra uppföljning kräver att resurser avsätts och kan alltså leda till ökade kostnader för kommuner och landsting. Samtidigt bidrar en väl fungerande uppföljning till en mer effektiv verksamhet, vilket medför besparingar. Att verksamheten styrs och följs upp på ett ambitiöst sätt kan bidra till att kravet på en god ekonomisk hushållning tillgodoses. Det innebär att fullmäktige måste ta ställning till hur uppföljningen ska ske. Det är alltså fullmäktige som måste ta ställning till om nuvarande resurser för uppföljning är tillräckliga. Om fullmäktige bedömer att nuvarande resurser är tillräckliga innebär lagstiftningen inte i sig något krav på att ytterligare resurser tillskjuts. Utredningens syfte med förslaget är att fullmäktige tar ställning i frågan. På detta sätt kan det bli en fråga i den lokala politiska debatten och medborgarna kan sedan i de allmänna valen utkräva ett politiskt ansvar av de förtroendevalda om de exempelvis inte delar fullmäktiges bedömning om resursbehovet.

Liksom när det gäller uppföljning av privata utförares verksamhet är det naturligt att varje mandatperiod ta ställning till om nuvarande principer behöver förändras. Fullmäktige bör därför anta ett program varje mandatperiod också i de delar som rör den verksamhet som kan lämnas över till privata utförare men bedrivs i egen regi.

*En särskild bestämmelse om fullmäktiges program*

Utredningen föreslår som nämnts en särskild bestämmelse som stadgar att fullmäktige ska anta ett program för mål och riktlinjer för skötseln av sådan verksamhet som bedrivs av kommunen, landstinget eller av privata utförare. Det som sägs i denna föreslagna bestämmelse ryms redan delvis i den bestämmelse som anger att fullmäktige beslutar om mål och riktlinjer för den egna verksamheten. Eftersom programmet ska omfatta även den verksamhet som utförs av privata utförare bör det dock finnas en särskild bestämmelse om detta program.

*Fullmäktige får inte delegera uppgiften att anta programmet*

Av 3 kap. 10 § första stycket KL följer att ärenden av mer principiell beskaffenhet eller annars av större vikt och som bl.a. anges i 3 kap. 9 § första stycket KL får inte av fullmäktige delegeras till nämnderna. Det anges vidare att det gäller även ärenden som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige.

Syftet med att fullmäktige ska anta ett program varje mandatperiod är att säkerställa att dessa viktiga frågor inte försvinner från den kommunalpolitiska agendan och att det antagna programmet blir ett centralt och levande dokument i kommunernas och landstingens löpande förvaltning. Eftersom dokumentet rör övergripande principiella frågor torde det enligt utredningens mening inte vara möjligt att delegera antagandet till en nämnd. Utredningen anser dock att detta är så viktigt att det av kommunallagen uttryckligen bör framgå att ärendet inte ska gå att delegera till nämnderna.



## 7 Förtroendevalda och anställda i kommuner och landsting

Kommunallagen bygger på principen att de förtroendevalda fattar beslut kollektivt och även har ett kollektivt verksamhetsansvar. De förtroendevalda ska därmed ha det yttersta ansvaret för den kommunala förvaltningen och är de som styr förvaltningen. Av 6 kap. 7 § KL framgår att varje nämnd ska inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna ska vidare se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Det innebär ett ansvar för de förtroendevalda från beredning av ärendet till beslut och genomförande av beslutet. De kommunalt anställda är rättsligt sett biträden åt nämnderna.

Med förtroendevalda avses ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer (4 kap. 1 § första stycket KL). Ledamotskap i utskott förutsätter att den förtroendevalde är ledamot eller ersättare i en nämnd (6 kap. 22 § KL) och därför behöver dessa inte nämnas särskilt. Till kategorin förtroendevalda hör också ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer i ett kommunalförbund (4 kap. 1 § andra stycket KL).

Utanför begreppet förtroendevalda faller personer som innehar uppdrag i styrelsen för särskilda juridiska personer, exempelvis kommunala företag. Som förtroendevalda betraktas inte heller sådana representanter i statliga organ, som i vissa fall väljs av kommunerna, t.ex. nämndemän i tingsrätt.<sup>1</sup> Det är således endast upp-

---

<sup>1</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 254.

drag som fullgörs inom ramen för kommunernas, landstingens och kommunalförbundens organisation som regleras i kommunallagen.

Utanför begreppet förtroendevalda faller också de politiska sekreterarna i en kommun eller i ett landsting. Bestämmelser om de politiska sekreterarna finns i 4 kap. 30–32 §§ KL.

## 7.1 Förtroendevaldas rättigheter och skyldigheter

Trots det kollektiva ansvaret som de förtroendevalda har tillsammans har den enskilde förtroendevalde både rättigheter och skyldigheter som beskrivs nedan.

### *Förtroendevaldas rättigheter*

En ledamot i fullmäktige får väcka motioner och kan också ställa interpellationer och frågor (4 kap. 16 § KL). En förtroendevald har också rätt att väcka ärende i en nämnd där den förtroendevalde är ledamot (4 kap. 17 § KL). En ledamot i fullmäktige eller i en nämnd har även rätt att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut (4 kap. 20 § första stycket KL). En ledamot i en nämnd måste emellertid delta i avgörandet av ärendet, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild (4 kap. 21 § KL). En ordförande är däremot alltid skyldig att rösta, när det behövs för att ärendet ska kunna avgöras (4 kap. 20 § andra stycket KL).

De förtroendevalda har rätt till skälig ersättning för förlorad arbetsinkomst och andra ekonomiska förmåner som de förlorar på grund av uppdraget (4 kap. 12 § KL). Förtroendevalda med funktionshinder har vidare rätt till skälig ersättning för de resekostnader som uppkommer när de fullgör sina uppdrag (4 kap. 12 a § KL). Förtroendevalda med barn som har behov av tillsyn har också rätt till skälig ersättning för de kostnader för barntillsyn som uppkommer när de fullgör sina uppdrag (4 kap. 12 b § KL). Även förtroendevalda i en gemensam nämnd har rätt till ersättning av den kommun eller det landsting som har valt dem (4 kap. 15 a § KL). Det är fullmäktige som beslutar enligt vilka grunder sådana obligatoriska ersättningar till de förtroendevalda ska betalas (4 kap. 13 § KL). Bestämmelserna om ekonomiska förmåner för de förtroendevalda gäller inte förtroendevalda som fullgör uppdraget på heltid

eller en betydande del av heltid, dvs. kommunalråd, oppositionsråd och landstingsråd.

Fullmäktige får dessutom besluta att förtroendevalda i skäligen omfattning ska få ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget utöver vad som följer av de ovan nämnda bestämmelserna. Fullmäktige får även besluta om arvode för det arbete som är förenat med uppdraget, pension samt andra ekonomiska förmåner (4 kap. 14 § KL). Det är således ersättningar som fullmäktige frivilligt kan ge ut till sina förtroendevalda. Om fullmäktige beslutar att arvode ska betalas, ska arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag. Detta gäller dock inte de förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid (4 kap. 15 § KL). Fullmäktige ska således fatta beslut om det arvode och övriga förmåner som kommunalråd, oppositionsråd, landstingsråd m.fl. ska erhålla.

Förtroendevalda har enligt 4 kap. 11 § KL rätt till ledighet från sin anställning i den utsträckning som är nödvändig för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Rätten till ledighet omfattar uppdrag som ledamot eller suppleant i fullmäktige, nämnd, beredning, arbetsgrupp, utredning eller motsvarande som kan betraktas som en följd av uppdraget. Även partigruppsmöten som förberedelser för ordinarie sammanträden i fullmäktige och nämnder kan omfattas. Däremot medför sammanträden som inte har direkt med uppdraget att göra, t.ex. allmänna partimöten, inte rätt till ledighet. Rätten till ledighet omfattar även resor till och från möten samt behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena.<sup>2</sup>

Förutom för förtroendevalda i fullmäktige och nämnder gäller rätten till ledighet även för av fullmäktige utsedda styrelseledamöter, styrelsesuppleanter och lekmanarevisorer eller motsvarande andra revisorer och deras suppleanter i kommunala bolag, stiftelser och föreningar (4 kap. 11 § andra stycket KL). Regleringen i kommunallagen innebär att det finns en rätt till tjänstledighet. Den innebär inte att den som utnyttjar ledigheten har rätt till ersättning från sin arbetsgivare. Med undantag för det revisionsansvar som kan riktas mot enskilda förtroendevalda framgår inte den enskilde förtroendevaldes individuella ansvar av kommunallagen.

---

<sup>2</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 285.

Förtroendevalda är inte att betrakta som arbetstagare och omfattas inte av bestämmelserna om uppsägning och avskedande i lagen (1982:80) om anställningsskydd.

### *Förtroendevaldas skyldigheter*

Det finns endast två uttryckliga skyldigheter för enskilda förtroendevalda i kommunallagen. Den ena skyldigheten är en uttrycklig röstplikt för nämndledamot i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild (4 kap. 21 § KL). Den andra skyldigheten är att iaktta jävsreglerna. Känner den förtroendevalde i ett ärende hos fullmäktige eller i en nämnd till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, ska denne självant ge det till känna (6 kap. 24 § andra stycket, 5 kap. 20 § jfr med 9 kap. 4 § KL).

En enskild förtroendevald har inte någon uttrycklig skyldighet att närvara vid sammanträdena eller vara inläst på ärenden. Det ansvar som kan utkrävas för bristande deltagande eller förberedelser är i första hand ett politiskt ansvar. I den juridiska litteraturen har Björkman och Riberdahl ansett att det ingår en skyldighet att förbereda sig och sätta sig in i ärendena före sammanträdet. En underlåtenhet att göra detta kan påverka det juridiska ansvaret i form av straffansvar eller skadeståndsansvar i vart fall i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild. I andra kommunala ärenden kan en sådan underlåtenhet att skaffa sig tillräcklig kunskap om ärendet inverka på frågan om utkrävande av revisionsansvar.<sup>3</sup>

Innebörden av det kommunala förtroendeuppdraget har JO i några beslut uttalat sig om.<sup>4</sup> Utgångspunkten i besluten är att de förtroendevalda företräder arbetsgivaren, dvs. kommunen, och rent principiellt kan de förtroendevalda ta över de anställdas funktioner. Själva beslutsfattandet ska inte behöva lamsläs vid en arbetskonflikt. Detta gäller dock inte då speciallagstiftning lägger hinder i vägen.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Björkman och Riberdahl, *Det kommunala förtroendeuppdraget*, s. 73.

<sup>4</sup> Se bl.a. JO 1968 s. 379 och JO 1973 s. 408.

<sup>5</sup> Dalman m.fl., *Kommunallagen med kommentarer och praxis*, s. 257 f.



### 7.1.1 Återkallande av förtroendeuppdrag

Ett förtroendeuppdrag som den enskilde förtroendevalde innehar kan återkallas i vissa fall. Enligt 4 kap. 10 § 1 KL får fullmäktige återkalla uppdraget för en förtroendevald som valts av fullmäktige, om den förtroendevalde har vägrats ansvarsfrihet. Lagregeln har motiverats med att det är viktigt att det finns ett system för utkrävande av ansvar för att allmänheten ska ha förtroende för de kommunala förvaltningarna. Ett utkrävande av ansvar bör grundas på fullmäktiges förtroende för dem som de utsett att ha kommunala uppdrag. Det är därför som fullmäktige fått befogenhet att entlediga förtroendevalda i nämnder samt revisorer. I förarbetena till regleringen påpekade regeringen att erfarenheten visar att i de flesta fall som en förtroendevald förlorar fullmäktiges förtroende, t.ex. genom att ansvarsfrihet inte beviljas, tar den förtroendevalde sitt politiska ansvar och avgår självmant. Man kan också utgå ifrån att partiorganisationerna i fall av mistat förtroende verkar för att den enskilde politikern tar sitt ansvar, vilket kan vara nog så betydelsefullt. En regel om entledigande motiveras därför mer av principiella än av praktiska skäl. Regelns räckvidd begränsas enligt förarbetena därför till situationer där det objektivt sett finns särskild anledning att överväga att återkalla en förtroendevalds uppdrag.<sup>6</sup> I RÅ 1999 ref. 5 hade fullmäktige entledigat en ledamot som bl.a. i samband med ett sammanträde gjort sig skyldig till ringa misshandel. Detta hade dock enligt HFD inte sådant samband med uppdraget att det gick att återkalla uppdraget på den grunden.

Av 4 kap. 10 § 2 KL framgår vidare att fullmäktige får återkalla uppdraget för en förtroendevald som valts av fullmäktige, om den förtroendevalde genom en dom som har fått laga kraft har dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller däröver.

Dessutom kan en domstol enligt 20 kap. 4 § brottsbalken, BrB, skilja en förtroendevald från sitt uppdrag om han eller hon har begått brott vilket stadgar fängelse i två år eller däröver och om personen genom brottet har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha uppdraget. Denna möjlighet är inskränkt till att avse förtroendeuppdrag som innefattar myndighetsutövning. Övriga förtroendevalda som innehar kommunala förtroendeuppdrag som inte medför

---

<sup>6</sup> Prop. 1990/91:117 s. 61 f.

myndighetsutövning omfattas inte av bestämmelsen. Bestämmelsen har såvitt känt ännu inte tillämpats av domstolarna.<sup>7</sup>

### 7.1.2 Kommunalråd och landstingsråd

När det gäller förtroendevalda utgår kommunallagen ifrån att alla förtroendevalda oberoende av sysselsättningsgrad kollektivt bär det politiska ansvaret för verksamheten. Det finns dock vissa förtroendevalda som fullgör sina förtroendeuppdrag på heltid eller en betydande del av heltid och som ofta har en starkare ställning än andra förtroendevalda.

Den 1 februari 2014 infördes en bestämmelse i kommunallagen som uttryckligen nämner begreppet kommunalråd, landstingsråd och oppositionsråd. Av 4 kap. 1 § tredje stycket KL framgår numera att en förtroendevald som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska ha benämningen kommunalråd, landstingsråd eller oppositionsråd eller en annan benämning som fullmäktige bestämmer. Ändringen innebär att de vanligt förekommande benämningarna kommunalråd, landstingsråd och oppositionsråd omnämns i kommunallagen. Syftet med detta är att förtydliga att det finns förtroendevalda som fullgör sina uppdrag på hel- eller deltid. Genom bestämmelsen återger kommunallagen på ett korrekt sätt att de förtroendevalda har olika roller i styrningen av kommuner och landsting. Någon förändring av gällande rätt är inte avsedd. Friheten för kommuner och landsting att utforma kommunalrådsinstitutet utifrån egna utgångspunkter kvarstår. Även andra benämningar än kommunalråd, landstingsråd och oppositionsråd kan naturligtvis användas. Likaså kan dessa benämningar användas även för en förtroendevald som är verksam i mindre omfattning än "betydande del av heltid".<sup>8</sup>

I kommuner och landsting med flera rådsposter finns ofta en eller flera företrädare för oppositionen. Fördelningen av oppositionsrådsposterna görs vanligtvis vid de överenskommelser som de politiska partierna ingår efter de kommunala valen. En efterföljande bekräftelse sker genom fullmäktigebeslut. Systemet med oppositions-

---

<sup>7</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 259.

<sup>8</sup> Prop. 2013/14:5 s. 97.

råd är accepterat och rätten att betala arvoden m.m. till dem är klarlagd.<sup>9</sup>

I de flesta kommuner är kommunstyrelsens ordförande kommunalråd. Om det finns ytterligare kommunalråd i kommunen är de ofta ordförande i olika nämnder. När det gäller landsting är ofta landstingsråden ordförande i olika nämnder i landstinget. Bestämmelser om kommunalråd kan tas in i reglementet för kommunstyrelsen.<sup>10</sup> Av rättspraxis följer att tillsättande av kommunalråd anses utgöra en särskild beredning enligt 3 kap. 7 § KL.<sup>11</sup>

Kommunalrådets och landstingsrådets rättsliga befogenheter bestäms av det förtroendeuppdrag hen har. Är vederbörande ordförande i en nämnd gäller de rättigheter och skyldigheter som följer med ordförandeuppdraget. Är vederbörande däremot ledamot i en nämnd har hen inte andra eller fler rättsliga möjligheter än någon annan ledamot. En annan sak är att nämnderna i praktiken kan delegera ett stort antal ärenden till kommunal- och landstingsråd och även i större omfattning än till andra förtroendevalda. Några särskilda rättsliga befogenheter eller skyldigheter följer således inte med ställningen som kommunal- eller landstingsråd. Att kommunal- eller landstingsråd politiskt sett har en stark ställning beror på att de normalt kan ägna hela sin tid åt uppdraget och arvoderas för detta.<sup>12</sup> En annan anledning till deras starka ställning är att de ofta har ordförandeposten i styrelsen.

### 7.1.3 Borgarråd i Stockholm

Det finns vissa bestämmelser i kommunallagen som gäller enbart för Stockholms kommun. Denna kommun får ha s.k. borgarråd (4 kap. 24–29 §§ KL). Av 24 § följer att borgarrådsinstitutet är frivilligt. Vidare finns bestämmelser om val av borgarråd, fyllnadsväl och mandattid. Borgarråd får väljas när som helst under mandatperioden och inte bara efter ett val till fullmäktige. Mandattiden är densamma som för fullmäktige, dvs. fyra år. För borgarråd som väljs under löpande mandatperiod utgörs mandattiden av den del av

<sup>9</sup> Jfr RÅ 1982 2:43.

<sup>10</sup> SKL, Reglemente för styrelsen och övriga nämnder – ett underlag för lokala bedömningar, cirkulär 14:58.

<sup>11</sup> RÅ 1982 2:43 och RÅ 1994 ref. 104 II och III.

<sup>12</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 255 f.

mandatperioden som återstår vid tidpunkten för valet. I 25 § anges att den allmänna bestämmelsen om förtroendeuppdragets upphörande vid t.ex. omval också ska tillämpas på borgarrådets uppdrag. Enligt 26 § ska de allmänna bestämmelserna om valbarhet och förtroendeuppdragets upphörande i 5 och 8–10 a §§ tillämpas på borgarråden.

Frågan om den kommunalrättsliga särregleringen för Stockholms kommun har länge varit föremål för diskussioner. Regeringen har senast i propositionen Vital kommunal demokrati gjort bedömningen att behovet av en särreglering av borgarråd i kommunallagen är litet, men att det saknas skäl att avskaffa regleringen mot Stockholms kommuns vilja.<sup>13</sup> Utredningen har i den lagtekniska översynen redogjort närmare för borgarrådsbestämmelserna och utredningens syn på särregleringen av borgarråd i kommunallagen, se avsnitt 18.5.

#### 7.1.4 Fullmäktigeordförande

I 5 kap. KL finns de grundläggande reglerna om fullmäktiges arbetsformer och många av dem har karaktären av ordningsföreskrifter. Dessa bestämmelser berör även uppgifterna för ordförande i fullmäktige.

Fullmäktige ska bland sina ledamöter välja en ordförande och en eller flera vice ordförande, som tillsammans utgör fullmäktiges presidium, samt bestämma tiden för uppdragen (5 kap. 6 § KL). Ordföranden ingår alltså i fullmäktiges presidium. Begreppet presidium infördes i kommunallagen i februari 2014, då presidiet blev ett kommunalrättsligt organ som kunde ges särskilda uppgifter.<sup>14</sup> De regler som behövs om hur ordförandeskapet ska utövas i olika situationer kan tas in i fullmäktiges arbetsordning.

Fullmäktige bestämmer när ordinarie sammanträde ska hållas. Det anges vidare att sammanträde också ska hållas bl.a. när ordförande anser att det behövs (5 kap. 7 § KL).

Enligt 5 kap. 8 § KL ska ordförande utfärda en kungörelse om varje sammanträde med fullmäktige. Ordförande ska vid sammanträdena se till att bara sådana ärenden avgörs som är kungjorda och

<sup>13</sup> Prop. 2013/14:5 s. 51.

<sup>14</sup> Prop. 2013/14:5 s. 22 f.

beredda, med undantag för brådskande ärenden som får avgöras utan kungörelse och beredning, om samtliga närvarande ledamöter beslutar det (5 kap. 40 § KL).

Ordförande leder fullmäktiges sammanträden och ansvarar för ordningen vid sammanträdena (5 kap. 39 § KL).

När överläggningen har avslutats lägger ordförande fram förslag till beslut. Förslagen ska utformas så att de kan besvaras med ja eller nej, dvs. ordförande ska ställa proposition och ordförande redovisar därefter sin uppfattning om vad som har beslutats och befäster beslutet med klubbslag, om inte omröstning begärs (5 kap. 41 § KL). Vid lika röstetal har ordförande utslagsröst (5 kap. 44 § KL). Det finns ytterligare bestämmelser om omröstning, lottning, propositionsordning och ordförandes propositionsvägran (5 kap. 42–45 §§ KL).

Det finns också bestämmelser i kommunallagen om att ett protokoll ska föras vid fullmäktigesammanträdena. Protokollet ska föras på ordförandes ansvar. Bestämmelserna finns i 5 kap. 57–62 §§ KL.

### **7.1.5 Fullmäktigeberedning**

Fullmäktige får tillsätta beredningar som bereder ärenden som fullmäktige ska avgöra (3 kap. 7 § KL). Det handlar inte om ett allmänt beredningsorgan med uppgifter som svarar mot styrelsens utan om att fullmäktige i vissa fall kan tillsätta en särskild person eller grupp av personer med uppgift att ägna sig åt viss ärendeberedning. Samma valbarhetskriterier gäller för ledamöterna i beredningarna som för ledamöter och ersättare i nämnder och revisorer (4 kap. 5 § KL). Det är fullmäktige som ska fatta närmare beslut om beredningarnas uppgifter och arbetsformer.

### **7.1.6 Nämndordförande**

Till skillnad från för ordförande i fullmäktige finns det inte många bestämmelser i kommunallagen som rör nämndernas ordförande. De fåtal bestämmelser om ordförande i en nämnd som finns i kommunallagen visar dock att ordförande har en särställning i förhållande till de övriga ledamöterna. Det har i vissa fall uttalats i den juridiska litteraturen att ordförandes särställning också kan få betyd-

else för fördelningen av det politiska, revisionella och juridiska ansvaret mellan ordförande och övriga ledamöter och även mellan ordförande och tjänstemännen.<sup>15</sup>

Det som är reglerat i kommunallagen är att ordförande har rätt att påkalla sammanträde med nämnden om han eller hon anser att det behövs (6 kap. 18 § andra stycket KL). När det gäller nämndsammanträdena ska protokoll föras på ordförandes ansvar (6 kap. 30 § jfr med 5 kap. 57–62 §§ KL).

Ordförande och vice ordförande i styrelsen och nämnder har enligt 5 kap. 22 § KL skyldighet att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om fullmäktige begär det. Det får självklart inte föreligga hinder mot det på grund av sekretess. Den bestämmelsen anknyter till 3 kap. 15 § KL som anger att nämnderna ska redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort sådana uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem. Ledamöter i fullmäktige har dessutom rätt att rikta en interpellation eller fråga till ordförande i en nämnd (5 kap. 52 och 54 §§ KL).

I de flesta kommuner och landsting finns bestämmelser om ärendeberedning, handlingar till sammanträden m.m. i reglementen för styrelsen och de övriga nämnderna. I ett reglemente brukar ordförandes uppgifter preciseras i förhållande till det som står i kommunallagen.

Enligt SKL:s förslag till reglemente för styrelsen och övriga nämnder ska i reglementet anges att ordförande ansvarar för kallelsen till sammanträdet. Det ska också anges vilka tidsfrister som ska gälla för kallelsen. Enligt förslaget till reglemente bör kallelsen åtföljas av en föredragningslista med tillhörande handlingar. Enligt reglementet ska det också i första hand vara ordförande som råder över det beredningsunderlag som styrelsen eller nämnden ska få. När det gäller ordförande i styrelsen föreslås det bl.a. att i reglementet ska anges att ordförande ska främja samverkan mellan kommunstyrelsen och kommunens övriga nämnder, med uppmärksamhet följa frågor av betydelse för kommunens utveckling och ekonomiska intressen samt effektiviteten i verksamheten och ta initiativ i dessa frågor.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Björkman och Riberdahl, Det kommunala förtroendeuppdraget, s. 101.

<sup>16</sup> SKL, Reglemente för styrelsen och övriga nämnder – ett underlag för lokala bedömningar, cirkulär 14:58.

Nämnden kan också i en intern arbetsordning eller i andra instruktioner ge ordförande särskilda uppgifter.

Därutöver kan varje nämnd besluta om delegation i vissa ärenden till ordförande. Detta påverkar också ordförandes uppgifter och ansvar. Enligt 6 kap. 33 § KL får en nämnd uppdra åt bl.a. ordförande att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dvs. delegerad beslutanderätt. När ordförande fattat ett beslut med stöd av uppdrag enligt 6 kap. 33 § KL ska det anmälas till nämnderna, som bestämmer i vilken ordning detta ska ske (6 kap. 35 § KL).

En nämnd får vidare uppdra åt ordförande att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde (6 kap. 36 § KL). En sådan delegation kan villkoras genom att samråd ska hållas med t.ex. minoritetsföreträdare.<sup>17</sup>

Möjligheten att delegera till ordförande är i likhet med vad som gäller för anställda begränsad. Det finns vissa angivna ärenden i 6 kap. 34 § KL i vilka beslutanderätten inte får delegeras. Det gäller bl.a. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet, och ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Dessa begränsningar kommenteras vidare i avsnitt 7.3.2.

Beslutanderätt kan vidare delegeras även till annan nämndledamot än ordförande. Bestämmelserna i 6 kap. 33–36 §§ KL är i sådant fall tillämpliga.

Fullmäktige i kommuner och landsting har sedan länge valt ett presidium också i nämnderna. Sedan februari 2014 framgår det uttryckligen av kommunallagen att en nämnds ordförande och vice ordförande tillsammans utgör nämndens presidium (6 kap. 15 § första stycket KL). Fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen. Om den politiska majoriteten i fullmäktige har förändrats på ett sådant sätt att det parti som en nämnds ordförande företräder inte längre ingår i den politiska majoriteten, får fullmäktige välja ett nytt nämndpresidium (6 kap. 15 § andra stycket KL).

---

<sup>17</sup> SKL, Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän, s. 19.

### 7.1.7 Nämndutskott

Fullmäktige får besluta att en nämnd ska ha ett eller flera utskott. Om fullmäktige inte har beslutat att en nämnd ska ha ett utskott, får nämnden själv besluta att det ska finnas ett utskott (6 kap. 20 § KL).

Utskottet består av förtroendevalda som väljs bland ledamöter och ersättare i nämnden (6 kap. 22 § KL). Anställda vid nämnden kan inte ingå i utskottet. Kravet på att ett utskott ska väljas innebär att det inte kan finnas några givna ledamöter i ett utskott.

Kommuner och landsting kan reglera utskottens arbetsformer i reglementet för nämnden.

Rätten att besluta i ett visst ärende eller i en viss grupp av ärenden kan vidare delegeras till utskottet i nämnden. Bestämmelserna i 6 kap. 33–35 §§ KL är i sådant fall tillämpliga. Ett utskott kan också ha till uppgift att bereda nämndens ärenden (6 kap. 21 § KL).

### 7.1.8 Nämndberedning

Av 6 kap. 21 § andra stycket KL framgår att en nämnd får tillsätta de nämndberedningar som behövs. Det finns inte något formellt krav på att nämndernas ärenden ska beredas. En ledamot kan t.ex. väcka ett ärende vid sammanträdet och nämnden kan fatta beslut i ärendet direkt utan beredning. Att beredning i nämnd ändå sker i flertalet fall följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Andra nämndberedningar än utskott kan i princip sammansättas fritt och t.ex. bestå av både förtroendevalda och andställda.<sup>18</sup>

## 7.2 Regleringen av de anställda i kommunallagen

Det yttersta ansvaret för den kommunala verksamheten ligger som nämnts på de förtroendevalda. Från juridisk synvinkel betraktas en anställd som biträde eller rådgivare till den nämnd hos vilken hen är anställd. De anställda kan komma att delta i beredningen av ärenden eller i verkställigheten av beslut och därigenom få inflytande över de beslut som de förtroendevalda fattar. Dessutom kan de

---

<sup>18</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 423.



anställda få delegation av nämnd eller förvaltningschef att fatta beslut i vissa ärenden.

En grundläggande utgångspunkt för en god förvaltning är att den är rättssäker. Rättssäkerhet innebär bl.a. att det finns en rättsordning som skyddar mänskliga fri- och rättigheter och ser till att beslutsfattandet sker objektivt och opartiskt utifrån gällande lagstiftning och inte ger uttryck för någon form av diskriminering. Av 1 kap. 9 § RF framgår att alla som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Det finns ett antal regler om hur en kommunal förvaltning ska organiseras och vilken roll de anställda har när de biträder de förtroendevalda att verkställa deras beslut. Det finns vidare regler om möjligheten att delegera ärenden till bl.a. anställda. Det finns också bestämmelser som rör förhållandet mellan förtroendevalda och de anställda. Det finns jävsregler i 6 kap. 24–27 §§ KL som gäller både förtroendevalda och anställda. I 5 kap. 22 § KL föreskrivs slutligen också en skyldighet för de anställda att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden.

### 7.2.1 Valbarhetshinder för anställda

Det finns bestämmelser i kommunallagen som rör förhållandet mellan de förtroendevalda och de anställda. Det finns ett valbarhetshinder som innebär att den som är anställd hos en kommun eller ett landsting för att ha den ledande ställningen bland personalen inte är valbar (4 kap. 6 § första stycket KL). Kommunen eller landstinget klargör genom en föreskrift i en instruktion eller på annat sätt vilken av de anställda som avses.<sup>19</sup> Med uttrycket den ledande ställningen bland personalen avses kommundirektören, landstingsdirektören, kanslichefen eller motsvarande befattning.<sup>20</sup>

Det finns ytterligare ett valbarhetshinder för förvaltningschefer när det gäller uppdrag i en nämnd inom det egna verksamhetsområdet. Den som är chef för en förvaltning som hör till en nämnds verksamhetsområde får inte väljas till ledamot eller ersättare i nämnden (4 kap. 6 § andra stycket KL).

<sup>19</sup> Lindquist och Losman, Kommunallagen i lydelsen den 1 januari 2013, s. 102.

<sup>20</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 271.

Övriga anställda inom en förvaltning är valbara också till den nämnd under vilken de lyder. Om en anställd inom förvaltningen väljs till ledamot i den nämnd den lyder under kan risken för jävs-situationer öka.

### 7.2.2 Personalföreträdares närvarorätt

I 7 kap. KL finns bestämmelser om rätt för personalföreträdare att i vissa fall närvara vid nämndsammanträden. En sådan rätt gäller endast ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstinget som arbetsgivare och dess anställda (7 kap. 9 § KL). I 7 kap. 10 § KL anges vilka ärenden vid vars handläggning personalföreträdarna inte har rätt att närvara.

Närvarorätten gäller vid sammanträden med andra nämnder än styrelsen och vid sammanträden med en gemensam nämnd (7 kap. 8 § KL). Att personalföreträdare inte tillåts närvara vid styrelsens sammanträden har motiverats med styrelsens roll som centralt politiskt organ. Utskott eller avdelning inom en nämnd omfattas däremot inte av närvarorätten. Inte heller i revisionsnämnder, patientnämnder, valnämnder och överförmyndarnämnder har personalföreträdare rätt att närvara.<sup>21</sup>

Personalföreträdaren har rätt att delta i nämndens överläggningar men inte i besluten (7 kap. 11 § KL). Det innebär att personalföreträdarna har rätt att närvara och yttra sig vid nämndens överläggningar på samma sätt som nämndens ledamöter. Däremot har de inte rätt att ställa förslag, delta i besluten eller att få sin mening antecknad i protokollet.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 462.

<sup>22</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 465.

## 7.3 Gemensamma bestämmelser för förtroendevalda och anställda

### 7.3.1 Jävsregler

Bestämmelserna om jäv är inte bara till för att förhindra eller försvåra att en enskild anställd eller förtroendevald gynnar sig själv eller någon närstående, utan också och främst för att allmänhetens förtroende för myndighetens objektivitet i verksamheten ska bibehållas och stärkas.<sup>23</sup> Jävsreglerna i 6 kap. 24–27 §§ KL är tillämpliga både för förtroendevalda och anställda vid en nämnd.

Jävsreglerna ska tillämpas vid handläggning av ärenden hos nämnderna, inte bara ärenden som innefattar myndighetsutövning. I handläggningen ingår utredning, beredning, föredragning och beslutsfattande. Det inbegriper också ett besluts verkställighet om det inte är fråga om rena expeditiönsåtgärder (diarieföring, utskrifter, expediering och dylikt).<sup>24</sup>

Den förtroendevalde eller anställda ska självmant anmäla jäv (6 kap. 24 § KL). Föreligger det jäv innebär det att den jävige varken får vidta någon förberedande åtgärd eller delta i avgörandet av det ärende där en jävssituation föreligger. Den förtroendevalde eller anställda får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov (6 kap. 24 § KL). Hänsyn ska i sådant fall tas till såväl sakens beskaffenhet och åtgärdens natur som till kravet på snabbhet och effektivitet. Måste en förberedande åtgärd vidtas omedelbart eller den i vart fall inte utan avsevärd olägenhet kan skjutas upp ska förekomsten av jäv inte hindra att åtgärden vidtas, om någon annan än den jävige inte kan ombesörja den inom samma tid.<sup>25</sup> Från jäv kan dock bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse (6 kap. 26 § KL).

Av 6 kap. 25 § KL framgår när en förtroendevald eller anställd hos kommun eller landsting är jävig. Det är i följande fall.

---

<sup>23</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 426.

<sup>24</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 427.

<sup>25</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 427.

- Om saken angår honom själv eller hans make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående, s.k. sakägar-, intresse- eller släktskapsjäv.
- Om han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång, s.k. ställföreträdarjäv.
- Om ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till, s.k. tillsynsjäv.
- Om han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, s.k. ombudsjäv.
- Om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet, s.k. delikatessjäv.

Slutligen när det gäller de anställda framgår av 6 kap. 27 § andra stycket KL att delikatessjäv inte ska anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ett ärende hos en nämnd tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd.

### 7.3.2 Delegering av beslutanderätt

I kommunallagen finns bestämmelser som reglerar möjligheten att delegera ärenden till ett utskott, en ledamot, en ersättare eller en anställd hos kommunen eller landstinget. Delegering, eller delegation som det också kallas, innebär att befogenheten att fatta beslut överlämnas.<sup>26</sup> Det delegerade beslutet fattas sedan på styrelsens respektive nämndens vägnar. Det är således uppgifter som delegeras och inte ansvaret som sådant. Delegaten har emellertid det fulla ansvaret för handläggning och beslutsfattande i de ärenden som delegationen omfattar. Det innebär att delegaten tar det fulla ansva-

---

<sup>26</sup> I kommunallagen används begreppet "delegering" men i den juridiska litteraturen och i praktiken förekommer också begreppet "delegation". En del kommuner och landsting upprättar "delegeringsordningar", andra "delegationsordningar". Någon saklig skillnad mellan begreppen finns inte.

ret för det konkreta beslutet och att den delegerande inte får gå in i ett beslut som har fattats till följd av delegationen. Den delegerande har däremot kvar sitt övergripande ansvar för sakområdet och kan ta tillbaka delegationen, också för ett enstaka ärende, och kan följa delegatens hantering av sitt uppdrag genom återrapportering. Skulle saken gälla myndighetsutövning eller tillämpning av lag följer det redan av grundlagen att någon inblandning i beslutsfattandet i ett särskilt fall inte får ske.<sup>27</sup> Skulle det uppstå en situation när delegaten av något skäl inte anser sig kunna besluta i ärendet ska frågan hänskjutas till den som lämnat delegationen.

Det är således nämnden och dess politiker som avgör frågan om eventuell delegering ska ske under förutsättning att det kan ske inom de ramar som lagen tillåter. Det innebär att det kan se olika ut i kommuner och landsting. Utredningen har i bilaga 3 redogjort för en studie som utredningen gjort om vilka beslut som i kommuner och landsting inom vissa områden i praktiken delegeras till de anställda.

När nämnden delegerar sin beslutanderätt ska den klart ange vilken beslutanderätt som delegeras och till vem beslutanderätten överläts. Detta kan lämpligen framgå av en delegationsordning. Delegering kan också framgå av ett särskilt beslutsprotokoll.<sup>28</sup> Nämnden kan inte besluta om en s.k. blandad delegering, dvs. till anställd och förtroendevald i förening. Förbudet motiveras av att kollektivt beslutsfattande i kommunala sammanhang förutsätter att det rör sig om förtroendevalda.<sup>29</sup>

Enligt 6 kap. 33 § KL får en nämnd uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En gemensam nämnd får också under samma förutsättningar uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att besluta på nämndens vägnar (6 kap. 33 § andra stycket KL). När en anställd fattat ett beslut med stöd av uppdrag enligt 6 kap. 33 § KL ska det anmälas till nämnderna, som bestämmer i vilken ordning detta ska ske (6 kap. 35 § KL). Alla delegationsbeslut ska anmälas oavsett om beslutet kan över-

---

<sup>27</sup> Björkman och Riberdahl, Det kommunala förtroendeuppdraget, s. 56.

<sup>28</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 437.

<sup>29</sup> KU 1967:32 s. 16.

klagas genom laglighetsprövning eller genom förvaltningsrättsligt överklagande.<sup>30</sup> Anmälan är viktig för att kunna beräkna överklagandetiden för laglighetsprövning.

Det finns vissa angivna ärenden i 6 kap. 34 § KL i vilka beslutanderätten inte får delegeras. Av punkten 1 framgår att det gäller ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet, dvs. ärenden som rör nämndens övergripande ansvar för verksamheten. Av punkten 2 framgår att nämnden inte får delegera rätten att avge framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats. När det gäller yttranden med anledning av överklagade beslut avser ett sådant delegationsförbud endast att avge yttranden som rört fullmäktiges och nämndens egna beslut. Det gäller alltså inte beslut som har fattats efter delegation. I punkten 3 finns begränsningar av möjligheten att delegera ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda. Nämnden i sin helhet ska avgöra sådana ärenden om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. I punkten 4 har införts ett förbud för styrelsen och nämnderna att delegera beslutanderätten i samtliga de ärenden som väckts genom medborgarförslag och som fullmäktige överlåtit till dem. I punkten 5 hänvisas till att delegeringsförbud i vissa ärendetyper kan finnas i olika specialförfattningar.

I 6 kap. 36 § KL finns bestämmelser som ger nämnden möjlighet att uppdra åt ordföranden eller en annan ledamot som nämnden har utsett att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande, att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

Det finns också bestämmelser om vidaredelegation i 6 kap. 37 § KL som också gäller för gemensam nämnd. Om en nämnd eller en gemensam nämnd med stöd av 6 kap. 33 § KL uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller landstinget eller i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att besluta i stället. Sådana beslut ska anmälas till förvaltningschefen.

En gemensam nämnd med t.ex. tre samverkande kommuner, som inte samordnat förvaltningen kring den uppgift de samverkar,

---

<sup>30</sup> I juridisk litteratur brukar begreppet förvaltningsbesvär användas.

kan i praktiken ha tre förvaltningschefer. Det kan finnas fler än en person inom en gemensam nämnds verksamhetsområde som kan ha behov av att vidaredelegera beslut. Det är sedan 2009 möjligt för en gemensam nämnd att överlåta åt samtliga dessa förvaltningschefer att i sin tur uppdra åt annan anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att besluta i stället. Varje vidaredelegering får då avse olika ärenden eller grupper av ärenden. Bestämmelsen gör det också möjligt för en förvaltningschef i en kommun att uppdra åt anställd i en annan kommun att fatta beslut. Det kan t.ex. bli aktuellt om en gemensam nämnd samordnar en viss verksamhet eller del av en verksamhet under en gemensam förvaltningschef, som har sin anställning i en av kommunerna.<sup>31</sup>

Om en nämnd med stöd av 6 kap. 33 § KL uppdrar åt en anställd att besluta på nämndens vägnar, får nämnden uppställa villkor som innebär att de som utnyttjar nämndens tjänster ska ges tillfälle att lägga fram förslag eller att yttra sig, innan beslutet fattas. Nämnden får också föreskriva att en anställd får fatta beslut endast om företrädare för dem som utnyttjar nämndens tjänster har tillstyrkt beslutet (6 kap. 38 § KL).

Delegering kan i princip inte ske till någon utanför den kommunala organisationen. Det innebär t.ex. att en anställd på ett bemanningsföretag som under viss tid arbetar inom kommun eller landsting inte kan erhålla delegation av nämnden. Det har emellertid öppnats vissa möjligheter att delegera åt en anställd i en annan kommun att besluta på den uppdragsgivande kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden inom t.ex. områdena miljö- och livsmedelsskydd, se avsnitt 7.5.

Begreppet firmatecknare finns inte i kommunallagen.<sup>32</sup> Vem som företräder en kommun i avtalsrättsliga sammanhang följer i stället av den fördelning av uppgifter som gjorts med stöd av kommunallagens regler om delegation. I SKL:s förslag till reglemente för styrelsen och övriga nämnder föreslås i 41 § bl.a. följande. Skrivelser, avtal och andra handlingar från styrelsen eller nämnden ska på styrelsens eller nämndens vägnar undertecknas av ordföranden och kontraheras av sekreteraren. Vid förfall för ordföranden inträder vice

<sup>31</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 452.

<sup>32</sup> Begreppet förekommer i aktiebolagslagen (2005:551) och lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar för att beteckna de personer som utsetts att företräda bolaget eller föreningen och teckna dess firma.

ordföranden och vid förfall för denne den ledamot som styrelsen utser. Styrelsen eller nämnden får även uppdra åt förtroendevald eller tjänsteman att enligt av styrelsen eller nämnden lämnade direktiv underteckna handlingar på styrelsens eller nämndernas vägnar.<sup>33</sup>

Det kan i kommuner och landsting förekomma att det föreligger brister i ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och anställda. Om en anställd överskridit sin delegation kan domstol upphäva beslutet. Därefter kan kommun eller landsting ersätta det upphävda beslutet genom att fatta ett nytt beslut på rätt nivå. Om en anställd däremot agerat helt utan delegation betraktas beslutet ofta som en nullitet, dvs. det blir helt verkningslöst och kan inte heller överklagas. Det kan dock tänkas att beslutet har civilrättsliga verkningar.

Om ett beslut fattas utan delegation går det alltså inte att överklaga. Det finns då en risk att medlemmarnas möjligheter att få kommunala beslut prövade minskar. Frågan vad som går att överklaga beror på vad som kan anses utgöra en delegation. Detta är något som inte är helt klarlagt i praxis. HFD har i ett avgörande, där frågan gällde om kammarrätten borde ha meddelat prövningstillstånd, konstaterat att frågan om i vilken utsträckning olika former av styrdokument, som t.ex. verksamhetsplaner och befattningsbeskrivningar, kan ha en sådan grad av precisering att de kan anses innefatta delegation inte belysts i något vägledande rättsfall. HFD upphävde därför kammarrättens beslut att inte meddela prövningstillstånd och meddelade prövningstillstånd i kammarrättens mål.<sup>34</sup> Kammarrätten fann sedan att de aktuella styrdokumenterna inte kunde anses så preciserade att de innefattade en delegation.<sup>35</sup> I ett senare fall som avgjorts av Kammarrätten i Göteborg fann dock domstolen att beslutanderätten om ny administrativ struktur för hälso- och sjukvården kunde anses ha delegerats till en regiondirektör genom den för regiondirektören gällande chefsinstruktionen. Domen har överklagats till HFD som ännu inte tagit ställning till om prövningstillstånd ska beviljas.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> SKL, Reglemente för styrelsen och övriga nämnder – ett underlag för lokala bedömningar, cirkulär 14:58.

<sup>34</sup> HFD 2011 not. 56.

<sup>35</sup> Kammarrätten i Stockholms dom den 15 maj 2012 i mål nr 3207-11. Kammarrättens dom överklagades inte.

<sup>36</sup> Kammarrätten i Göteborgs dom den 11 juni 2014 i mål nr 4053-13. Målet har överklagats till HFD (mål nr 3889-14).



### *Anmälningsskyldighet*

Bestämmelsen i 6 kap. 33 § KL reglerar möjligheten att delegera ärenden till ett utskott, en ledamot, en ersättare eller en anställd hos kommunen eller landstinget. I 6 kap. 35 § KL anges att beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 33 § ska anmälas till nämnderna, som bestämmer i vilken ordning detta ska ske. Anmälningsskyldigheten föreligger oavsett om beslutet kan överklagas genom förvaltningsrättsligt överklagande eller genom laglighetsprövning. Åtgärder som inte kan anses som beslut i lagens mening utan är av rent förberedande eller rent verkställande art omfattas däremot inte av anmälningsskyldigheten. I förarbetena till 1977 års kommunallag uttalades att beslut som har fattats med stöd av delegation behöver inte anmälas vid nästa sammanträde, men att det naturligtvis inte är lämpligt att anmälningarna dröjer alltför länge.<sup>37</sup> Anmälan har främst betydelse för nämndens informations- och kontrollbehov. Underlåten anmälan påverkar inte beslutets giltighet. Konsekvensen av att beslut inte anmäls blir att överklagandetiden aldrig börjar löpa.

Nämnden bestämmer själv när och hur anmälan ska ske. Det kan ske på många sätt, t.ex. genom att skriva ut listor där varje delegationsbeslut redovisas särskilt eller genom att ställa fram besluten i pärmar vid nämndens sammanträde. Det viktiga är att man genom nämndens protokoll kan identifiera varje delegationsbeslut för att det ska kunna överklagas. Tidpunkten för anmälan tas som utgångspunkt för beräkning av överklagandefristen.

JO har i ett beslut uttalat sig om anmälningsskyldigheten i 6 kap. 35 § KL och anfört bl.a. följande. Anmälningsskyldigheten är betydelsefull ur flera aspekter. Det är nämnden som har det övergripande ansvaret för den verksamhet som bedrivs inom nämndens ansvarsområde. Genom att delegationsbesluten anmäls får nämndens ledamöter information om den verksamhet som äger rum inom förvaltningen. En annan viktig aspekt är kommuninvånarnas möjlighet till insyn i den kommunala beslutsprocessen. Ett delegationsbeslut måste alltid vara formaliserat och av nämndens protokoll eller en

---

<sup>37</sup> Prop. 1975/76:187 s. 467.

bilaga till det ska framgå att delegationsbeslutet har anmälts till nämnden.<sup>38</sup>

Vid införandet av den nu gällande kommunallagen föreslog regeringen att nämnderna själva skulle få besluta om i vilken utsträckning beslut som fattades med stöd av delegation skulle anmälas till dem. Förslaget innehöll också en bestämmelse om att beslut som inte anmäldes skulle protokollföras särskilt, om beslutet fick överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning.<sup>39</sup> Konstitutionsutskottet inhämtade yttrande från Lagrådet över vissa delar av lagförslaget. Lagrådet var kritiskt och ifrågasatte om den föreslagna ordningen var tillräcklig för att tillgodose medborgarnas möjligheter till insyn i den kommunala beslutsprocessen. Lagrådet utgick från att justeringen av de särskilt protokollförda besluten fortlöpande skulle tillkännas på kommunens eller landstingets anslagstavla. Lagrådet uttalade vidare att förslaget, särskilt för en enskild som vill få lagligheten av ett beslut prövad, kan medföra svårigheter att bevaka ett ärende på ett sådant sätt att inte överklagandetiden går förlorad. Från rättssäkerhetssynpunkt fann Lagrådet därför att den nuvarande obligatoriska anmälningsskyldigheten är att föredra. Lagrådet föreslog därefter en lydelse av 6 kap. 35 § KL som godtogs av utskottet och riksdagen och som fortfarande gäller.<sup>40</sup>

### *Vidaredelegation och anmälningsskyldighet*

En nämnd får besluta att en förvaltningschef, som erhållit delegation enligt 6 kap. 33 § KL, ges rätt att vidaredelegera beslutanderätten till en annan anställd inom kommunen. Ett beslut som fattats med stöd av vidaredelegation ska anmälas till förvaltningschefen (6 kap. 37 § KL). Någon lagstadgad skyldighet för delegaten eller förvaltningschefen att vidareanmäla beslutet till nämnden föreligger inte, men nämnden kan ställa sådana krav som villkor för vidaredelegering. JO har i beslut JO 1998/99 s. 407 berört denna fråga om anmälningsskyldighet till nämnden. JO uttalade att en sådan anmälningsskyldighet är det enda sättet att få sammanhang och konsekvens i systemet med delegationsbeslut. Bestämmelsen om

<sup>38</sup> JO 2004/05 s. 353 och JO 2012/13 s. 430. Mer om dessa två JO-beslut, se avsnitt 7.4.2.

<sup>39</sup> Prop. 1990/91:117 s. 204 f.

<sup>40</sup> Bet. 1990/91:KU38 s. 70 f.

vidaredelegation i 6 kap. 37 § KL omfattar även samverkan i gemensam nämnd vilket innebär att en förvaltningschef kan uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att fatta beslut.

## 7.4 Delegering, ren verkställighet eller faktiskt handlande?

En mycket stor del av vad de anställda gör i kommuner och landsting är s.k. faktiskt handlande. Detta är den typen av uppgifter som inte kan ses som någon form av ärendehandläggning, t.ex. när en lärare håller en lektion eller en läkare utför en operation. Denna typ av uppgifter ankommer automatiskt på de anställda utan att nämnderna behöver fatta någon form av beslut. När det däremot handlar om ärendehandläggning, dvs. när de anställda ska utföra sådan handläggning som ska mynna ut i någon form av beslut så måste detta delegeras till anställda om det inte rör ärenden av rent förberedande och verkställande karaktär.

Bestämmelserna om delegation var en nyhet i 1953 års kommunallag. Reglerna behöll man sedan i allt väsentligt oförändrade i 1977 års kommunallag. Det krävdes enligt dessa bestämmelser först ett bemyndigande från fullmäktige och därefter ett beslut om delegation av vederbörande nämnd. Nya bestämmelser om utökade möjligheter för nämnderna att delegera beslutanderätt till anställda och att vidaredelegering ska vara tillåten infördes i samband med att den nuvarande kommunallagen trädde i kraft. Det motiverades med att kommunallagens regler borde anpassas efter den utveckling som pågår med att den traditionella lekmanaförvaltningen alltmer är på väg att ersättas av en professionell förvaltning. Genom de nya delegationsbestämmelserna blev det möjligt att ge de anställda ökade befogenheter och större ansvar i fråga om verksamhetens bedrivande. Samtidigt skapades ett utrymme för de förtroendevalda att ägna sig åt mer övergripande frågor som att formulera mål för verksamheten och att lägga fast riktlinjer för hur verksamheten ska skötas.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Prop. 1990/91:117 s. 88 f.

I förarbetena till 6 kap. 33 § KL uttalade regeringen följande angående skillnaden mellan delegation och rent verkställande åtgärder.<sup>42</sup>

Med beslut i delegeringsbestämmelserna avses endast beslut i kommunallagens mening. Kännetecknande för ett beslut är bl.a. att det föreligger alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden eller bedömningar.

I den kommunala förvaltningen vidtas dock också en mängd åtgärder som inte kan anses som beslut i lagens mening. Man talar om rent förberedande åtgärder eller rent verkställande åtgärder. Några klassiska exempel på rent verkställande åtgärder är avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa och tilldelning av daghemsplats enligt en klar turordningsprincip. Det får alltså inte finnas utrymme för självständiga bedömningar. Sådan verksamhet ankommer normalt på de anställda. Rätten för de anställda att vidta sådana åtgärder grundas inte på delegering. Den följer i stället av den arbetsfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda som måste finnas för att den kommunala verksamheten skall kunna fungera.

Praktiskt sett kan en mycket stor del av den kommunala verksamheten antas höra till området ren verkställighet. Ibland kan gränsen mellan vad som hör till beslut i lagens mening och ren verkställighet vara svår att dra. Den förändring som den kommunala verksamheten genomgår genom ökad målstyrning och decentralisering kan leda till att gränsen förskjuts. Fler åtgärder än tidigare kan därigenom komma att hänföras till ren verkställighet.

Finns det klara målsättningar för verksamheten är det mycket som talar för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen som i dag rättsligt sett är att anse som beslut kan hänföras till ren verkställighet även om de innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande och inte bara är ett rent mekaniskt verkställande av beslut. Det kan t.ex. gälla interna frågor om inköp, fastighetsförvaltning och personaladministration där intresset av att överklaga genom kommunalbesvär normalt inte kan vara särskilt stort.

Delegation ska alltså skiljas från det som utgör rena verkställighetsåtgärder. Dessa anses enligt förarbetena ankomma på de anställda utan delegering. Det har emellertid i den juridiska litteraturen framförts att de anställdas kompetens att avgöra rena verkställighetsfrågor ska ses som en speciell form av delegation, s.k. tyst delegation.<sup>43</sup> Hur man än kategoriserar rena verkställighetsfrågor kan man i vart fall konstatera att dessa faller utanför den lagreglerade delegeringsrätten.

---

<sup>42</sup> Prop. 1990/91:117 s. 204.

<sup>43</sup> Höök, Intern kommunal kompetensfördelning, s. 86 ff.

I en motion i samband med riksdagsbehandlingen av propositionen till 1991 års kommunallag framfördes kritik mot att gränsdragningen mellan rena verkställighetsåtgärder och övriga beslut mjukades upp i propositionen. Konstitutionsutskottet ansåg dock propositionstexten tillräckligt tydlig och att uppkommande problem fick lösas i rättspraxis samt avsåg motionen.<sup>44</sup>

Gränsdragningen mellan delegation och ren verkställighet har betydelse för möjligheten att överklaga beslutet genom laglighetsprövning. Nämndbeslut av rent förberedande eller rent verkställande art får enligt 10 kap. 2 § KL inte överklagas. Sådana beslut är inte självständiga i förhållande till fullmäktiges beslut utan ingår som ett led i fullmäktiges verksamhet.<sup>45</sup> Anledningen till förbudet är processekonomiskt, lagstiftaren har velat undvika dubbelprövning av samma sak.<sup>46</sup>

Ett uttryckligt delegationsbeslut krävs om uppgiften bedöms så självständig att den inte kan karakteriseras som rent verkställande.<sup>47</sup> Var den exakta gränsen går mellan delegering och ren verkställighet är inte självklar. I förarbetena har anförts att fler ärenden än tidigare skulle kunna hänföras till rena verkställighetsåtgärder. Så har dock bestämmelserna inte tolkats i praxis.

### 7.4.1 Restriktiv tolkning av ren verkställighet i praxis

I rättsfallet RÅ 2011 ref. 7 hade en rektor som en ren verkställighetsåtgärd tagit ställning till tilldelning av förskoleplats. HFD konstaterade att det ovan berörda påståendet i förarbetena att fler ärenden inte skulle vara överklagbara inte återspeglas i lagtexten. När bestämmelsen fördes över till gällande kommunallag angavs uttryckligen i specialmotiveringen att några ändringar i sak inte avsetts. HFD angav vidare att uttrycket ”beslut av rent verkställande art” i äldre praxis getts en restriktiv innebörd. Som rent verkställande beslut har ansetts beslut där beslutsfattaren saknat möjligheter att göra självständiga bedömningar såsom vid debitering av en avgift som kommunfullmäktige antagit eller vid en mekanisk tillämp-

---

<sup>44</sup> Bet. 1990/91:KU38 s. 69.

<sup>45</sup> SOU 1982:41 s. 46.

<sup>46</sup> Höök, Intern kommunal kompetensfördelning, s. 131.

<sup>47</sup> Höök, Intern kommunal kompetensfördelning, s. 89.

ning av en turordningsprincip. I en promemoria som utarbetats av den i målet aktuella utbildningsförvaltningen angavs vilka principer som ska tillämpas vid anvisning av plats i skola i kommunal regi. Det framgick emellertid att rektor skulle göra en helhetsbedömning utifrån angivna principer vid placering i skola. Placeringsbeslutet innefattade enligt HFD:s bedömning mot denna bakgrund ett sådant inslag av självständig prövning att det inte kunde anses vara av rent verkställande art.

I RÅ 2006 ref. 78 fann HFD att rektors beslut i fråga om skolskjuts inte utgjorde ett rent verkställighetsbeslut, då det av praxis framgick att kommunen är skyldig att göra en individuell bedömning av varje elevs behov av skolskjuts.

I RÅ 1984 2:85 uppkom frågan om en uppgift hade delegerats från en nämnd eller inte, vilket har betydelse för möjligheten att överklaga beslutet genom laglighetsprövning. Den klagande hade ansökt hos skolstyrelsen om att hans barn skulle få ledigt från skolan. Enligt dåvarande skolförordning kunde ledighet beviljas av både rektor och skolstyrelse. Klaganden hade vänt sig till skolstyrelsen som i sin tur hade skickat ärendet vidare till aktuell kommunalnämnd som sedermera överlämnat ärendet till rektor, som avslagit ansökan. HFD ansåg att beslutet att överlämna ärendet till rektor för avgörande innebar en speciell delegation från kommunalnämnden att i detta fall besluta på nämndens vägnar och ärendet fick därför överklagas enligt kommunallagen.

Som exempel på ren verkställighet enligt äldre praxis kan nämnas en nämnds avgiftsdebitering enligt taxa som fullmäktige har antagit (RÅ 1969 S 373) och tomtförsäljning till av fullmäktige beslutat arealpris (RÅ 1970 C 420). I RÅ 1979 AB 145 hade kommunfullmäktige fattat beslut om konsumentverksamheten i kommunen och bl.a. beslutat att kommunstyrelsen skulle utse konsumentvägledaren. När styrelsen utsett denne och beslutet överklagats fann HFD att styrelsens beslut visserligen innebar verkställighet av fullmäktiges beslut, men då det också innehöll ett av styrelsen självständigt träffat val av konsumentvägledare var det inte av rent verkställande art.

De anställda svarar även för rent förberedande beslut, vilket innebär att det för sådana inte krävs någon särskild delegation. I RÅ 78 2:32 överklagades ett beslut av kommunstyrelsen som gällde placeringen av en ishall i kommunen. Eftersom styrelsen prioriterat

ett av flera alternativa förslag och därmed inriktat den fortsatta projekteringen på detta alternativ kunde beslutet enligt HFD inte anses vara av rent förberedande art.

#### 7.4.2 JO-uttalanden om delegering

JO har i beslut JO 2004/05 s. 353 uttalat sig om kommunallagens bestämmelser om delegation och överklagande genom laglighetsprövning. Beslut om anställning av lärare hade i det aktuella ärendet inte anmälts till kommunstyrelsen eftersom styrelsen ansett att det ”verkställande inslaget” var så stort att styrelsens intresse av att genom anmälan följa upp besluten varit obefintligt. JO anförde bl.a. följande. Det är inte alla åtgärder av tjänstemän som kan anses utgöra beslut i kommunallagens mening. Det finns ett visst utrymme mellan sådana beslut och åtgärder av rent förberedande eller rent verkställande art. Under förutsättning att det finns klara målsättningar för verksamheten är det, enligt förarbetena till kommunallagen, rimligt att hänföra många vardagliga åtgärder till ren verkställighet, även om åtgärderna innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande. Dyliga åtgärder vidtas inte med stöd av delegation och behöver följaktligen inte heller anmälas till nämnden. Det saknas också möjlighet att överklaga sådana beslut för laglighetsprövning. Gränsen mellan beslut i kommunallagens mening och åtgärder av rent förberedande eller rent verkställande art har således betydelse. Avgörandet av ett besluts karaktär kräver därför noggranna överväganden innefattande även en bedömning av intresset för kommunmedlemmarna att överklaga beslutet för laglighetsprövning. Det finns ingen skarp gräns mellan de olika formerna av beslut, varför det i tveksamma fall självfallet finns utrymme för olika tolkningar. Det råder inte något tvivel om att beslut om att anställa lärare för tjänstgöring under ett läsår måste anses vara av sådan vikt och innefatta ett sådant inslag av självständig bedömning att det är fråga om ett beslut i kommunallagens mening. Följaktligen är kommunallagens bestämmelser om delegation och överklagande tillämpliga i sådana fall.

I JO 2012/13 s. 430 var också fråga om tillsättning av en lärartjänst, som av utbildningsnämnden betraktades som en ”löpande förvaltningsåtgärd”, som inte behövde anmälas till nämnden. Infor-

mation om anställning lämnades i stället vid löpande verksamhetsrapporteringar. Nämnden anförde bl.a. att det av tids- och effektivitetsskäl är orimligt att alla åtgärder som vidtas vid nämndens förvaltning också anmäls till nämnden och påtalade att utebliven anmälan inte påverkar möjligheten att överklaga beslutet. JO redogjorde för bl.a. bestämmelserna i 6 kap. 35 § KL och vad Lagrådet i samband med lagstiftningsarbetet anfört om anmälningsskyldigheten. I bestämmelsen anges att beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 33 §, dvs. på delegation, ska anmälas till nämnderna, som bestämmer i vilken ordning detta ska ske. JO hänvisade till vad som sagts i JO 2004/05 s. 353 att ett beslut om att anställa en lärare för tjänstgöring under ett läsår inte är en åtgärd eller ett beslut av rent verkställande art och slog fast att kommunallagens bestämmelser om delegation och överklagande är tillämpliga i sådana fall. JO tillade också att nämndens ordning innebär att överklagandefristen inte börjar löpa och att det ligger i sakens natur att beslut ska få laga kraft och inte för alltid kunna bli föremål för överklagande.

I JO 1994/95 s. 463 hade två personer i en skrivelse till miljö- och hälsoskyddsnämnden i en kommun begärt en utredning av nämnden avseende handläggningsbrister i ett täktärende. Någon utredning kom aldrig till stånd och inte heller besvarades skrivelsen. JO uttalade att det åligger myndigheten att så snart som möjligt besvara frågor från enskilda. En annan fråga är på vilken nivå – nämnden själv eller tjänsteman inom förvaltningen – som ställning ska tas till det som anförts. JO hänvisade till ett tidigare uttalande i JO 1992/93 s. 487 där JO påpekade att nämndens förvaltning endast har till uppgift att bereda ärenden hos nämnden och verkställa dess beslut. Själva beslutsfattandet ankom, om delegering inte skett, på den politikersammansatta nämnden. JO hänvisade också till 6 kap. 7 § KL i vilken det anges att de kommunala nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. JO konstaterade att nämnden har kvar det övergripande ansvar som behandlas i 6 kap. 7 § KL även om nämnden har delegerat beslutanderätten i ett visst ärende eller i en viss grupp av ärenden. Den i skrivelsen väckta frågan om allvarliga handläggningsbrister var enligt JO av sådan karaktär att ärendet borde ha tagits upp på nämndnivå.



I JO 1995/96 s. 412 hade en chefsöverläkare tagit ett ”verkställighetsbeslut” att flytta fem timmars mottagningstid i en ort till en vårdcentral i en annan ort, vilket innebar att distriktssköterskemottagningen lades ned. Hälso- och sjukvårdsnämnden hade, efter kritik från orsbfolkningen, sedan tagit upp ärendet och bekräftat chefsöverläkarens beslut. Nämnden motiverade sitt beslut med att man försökte sträva efter att lägga ut så mycket som möjligt av beslutsbefogenheterna på de verksamhetsansvariga: ”För att den politiskt styrda organisationen skall bli smidig att hantera synes det lämpligt att göra regelverket mindre byråkratiskt och i dialog mellan nämndens presidium, förvaltningsledning och verksamhetsansvariga diskutera när ett ärende kan behöva lyftas upp för politiskt avgörande bl.a. för att det är av kontroversiell natur.” JO konstaterade att delegationsbestämmelserna i kommunallagen gjorts mer elastiska och att frågan om gränsdragningen mellan beslut och ren verkställighet hade diskuterats under riksdagsbehandlingen, dock utan att några klargörande uttalanden gjorts. JO delade in frågorna i olika kategorier: faktiskt handlande, beslut av fullmäktige, förvaltningsbeslut och beslut av beredande och verkställande art. JO konstaterade att avsikten med att vidga det delegeringsbara området i kommunallagen främst var att möta kraven på att ärenden som rör den ”inre verksamheten” skulle kunna delegeras i ökad utsträckning. Frågan om upprätthållandet av distriktssköterskemottagningen hade dock otvivelaktigt bildat ett ärende som omfattas av kommunallagens regler om handläggning av ärenden och beslutsfattande. JO menade emellertid inte att det på grund av 6 kap. 34 § KL förelegat hinder att delegera frågan om nedläggning till den verksamhetsansvariga chefsöverläkaren. Beslutet var ett förvaltningsbeslut enligt JO, men även om beslutet skulle vara att se som ett verkställighetsbeslut så kunde det knappast vara tal om annat än ett överklagbart beslut och att det därför borde ha dokumenterats i skrift.

## 7.5 Regleringen av anställdas roll i speciallagstiftningen

### 7.5.1 Socialtjänstlagstiftningen

För en socialnämnd gäller enligt 10 kap. 1 § SoL vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen. Kommunallagens delegeringsregler i 6 kap. 33–38 §§ KL gäller således även på socialtjänstens område. Nämnden kan alltså själv avgöra i vilken utsträckning den vill utnyttja den delegationsrätt som kommunallagen medger. I 10 kap. 4–6 §§ SoL finns dock vissa begränsningar i rätten att delegera. Av uppräknningen i 10 kap. 4 § SoL framgår i vilka fall delegation endast får ske till förtroendevalda. I 10 kap. 6 § SoL finns en hänvisning till lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen om vård av missbrukare i vissa fall, i vilka det finns bestämmelser om s.k. ordförandebeslut.<sup>48</sup>

Socialnämnden ska själv eller genom ombud föra kommunens talan i mål och ärenden som enligt socialtjänstlagen eller annan författning ankommer på socialnämnden (10 kap. 2 § SoL). I RÅ83 2:108 uttalade HFD att socialnämnd inte kan delegera till tjänsteman att självständigt och utan nämndens beslut i det enskilda fallet föra talan i högre instans rörande vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Socialchef har emellertid i RÅ 1994 ref. 67 med stöd av socialnämndens delegationsordning funnits vara behörig att på nämndens vägnar överklaga länsrättens, nuvarande förvaltningsrättens, avgörande i ett mål om bistånd då frågan i målet inte kunnat anses vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.<sup>49</sup>

I 10 kap. 5 § första stycket SoL anges vilka uppgifter enligt föräldrabalken, FB, som får delegeras från socialnämnden. Som exempel kan nämnas beslut att utse utredare i mål eller ärenden om vårdnad, boende och umgänge och beslut om godkännande av föräldrarnas avtal om vårdnad, boende och umgänge. Av 10 kap. 5 § andra stycket SoL följer att förbud mot att ta emot andras barn i sitt hem inte omfattas av delegationsrätten. Inte heller får beslut

<sup>48</sup> 6 § LVU och 13 § LVM avser omedelbara omhändertaganden och 27 § LVU avser tillfälligt flyttningsförbud.

<sup>49</sup> I JO 2002/03 s. 284 uttalade JO att en delegationsförteckning i vilken tjänsteman delegerats rätten att överklaga länsrätts beslut till kammarrätt bör kompletteras med ett förbehåll av det slag som följer av 6 kap. 34 § KL.

om utbetalning av barnbidrag eller underhållsstöd till annan enligt socialförsäkringsbalken delegeras.

En viktig uppgift för socialnämnden är att följa och stödja de barn och ungdomar som omhändertagits för samhällsvård. Socialnämnden ska enligt 6 kap. 7 b § SoL noga följa vården av de barn och unga som vårdas i ett familjehem, jourhem eller hem för vård eller boende, HVB. När vård ges i ett familjehem eller HVB, ska det enligt 6 kap. 7 c § SoL finnas en av socialnämnden särskilt utsedd socialsekreterare som ansvarar för kontakterna med barnet eller den unge.

### 7.5.2 Hälso- och sjukvårdslagstiftningen

Att det inom hälso- och sjukvården ska finnas någon som svarar för verksamheten (verksamhetschef) samt läkare med specialistkompetens (chefsöverläkare) som ansvarar för ledningsuppgifter inom den psykiatriska tvångsvården och smittskyddsområdet framgår av 29 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL. Verksamhetschefen får enligt 30 § HSL uppdra åt sådana befattningshavare inom verksamheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter. I 24 § HSL anges vidare vilka befogenheter som medicinskt ansvarig sjuksköterska i kommunen har och i vilka fall dessa uppgifter ankommer på sjukgymnast eller arbetsterapeut.

Vilka som ska vara verksamhetschefens mer konkreta uppgifter och skyldigheter har lagstiftaren i stor utsträckning lämnat till vårdgivaren, dvs. arbetsgivaren. En viss reglering finns dock i förordningen (1996:933) om verksamhetschef inom hälso- och sjukvården, i vilken det t.ex. anges att denne ska ansvara för att någon närstående omedelbart underrättas när en patient avlider eller en patients tillstånd allvarligt försämras.

Det finns flera bestämmelser om chefsöverläkarens befogenheter i både lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk tvångsvård, LRV. I 6 b § LPT anges t.ex. att beslut om intagning för sluten psykiatrisk tvångsvård fattas av en chefsöverläkare vid en enhet för psykiatrisk vård. Att denne kan ansöka om medgivande till fortsatt sluten eller öppen vård samt besluta om fastspänning, avskiljande och kroppsvisitation framgår av 7, 19, 20 och 23 §§ LPT. Denne beslutar även om

s.k. permission enligt 25 § LPT. Enligt bestämmelser i lagen om rättspsykiatrisk tvångsvård får chefsöverläkaren bl.a. besluta att en patient som ges öppen rättspsykiatrisk vård åter ska ges sluten rättspsykiatrisk vård (3 c–3 d §§ LRV), besluta att vården av en patient som ges rättspsykiatrisk vård enligt 31 kap. 3 § BrB utan beslut om särskild utskrivningsprövning ska upphöra (13 § LRV) och anmäla frågan om särskild utskrivningsprövning till förvaltningsrätten (16 a § LRV).

I varje landsting ska det finnas en smittskyddsläkare och om dennes befogenheter finns bestämmelser i smittskyddslagen (2004:168). I lagen finns också bestämmelser om chefsöverläkarens befogenheter. Smittskyddsläkaren får uppdra åt en erfaren läkare vid en smittskydds-enhet eller vid en infektionsklinik inom landstinget att fullgöra smittskyddsläkarens uppgifter (1 kap. 9 § smittskyddslagen). Smittskyddsläkaren får bl.a. besluta om hälsokontroller (3 kap. 8 § smittskyddslagen) och tillfällig isolering (5 kap. 3 § smittskyddslagen) samt hos förvaltningsrätten ansöka om isolering (5 kap. 2 § smittskyddslagen). Att chefsöverläkaren har vissa uppgifter vid isolering framgår av 5 kap. 9–23 §§ smittskyddslagen. Fler bestämmelser om smittskyddsläkarens ansvar finns i 6 kap. 1–8 §§ smittskyddslagen.

### 7.5.3 Plan- och bygglagstiftningen

Kommunallagens bestämmelser om nämnder, däribland reglerna om delegation, gäller också enligt 12 kap. 5 § PBL för byggnadsnämnden i kommunerna. I plan- och bygglagen finns det dock ytterligare begränsningar av delegationsrätten än vad som följer av 6 kap. 34 § KL (12 kap. 6 § PBL). Ett delegationsuppdrag får bl.a. inte omfatta befogenhet att avgöra ärenden som är av stor vikt eller har principiell betydelse, besluta om vissa förelägganden eller förbud som förenas med vite eller avgöra frågor om byggsanktionsavgift. I propositionen En enklare planprocess uttalade regeringen följande angående möjligheterna till delegation till bl.a. anställd. Liksom i dag gäller kommunfullmäktiges möjlighet att delegera rätten att anta detaljplaner enbart i förhållande till kommunstyrelsen och byggnadsnämnden. Den rätten kan således inte delegeras vidare från kom-

munstyrelsen eller byggnadsnämnden till ett utskott, en ledamot eller en tjänsteman.<sup>50</sup>

#### 7.5.4 Miljö- och livsmedelslagstiftningen

Det är den eller de nämnder som fullmäktige bestämt som inom sina respektive verksamhetsområden svarar för kommunens uppgifter enligt miljöbalken och livsmedelslagstiftningen. Kommunalagens delegationsregler i 6 kap. 33–38 §§ KL gäller även på dessa områden. Nämnden kan alltså själv avgöra i vilken utsträckning den vill utnyttja den delegationsrätt som kommunallagen medger.

Förutom bestämmelserna i kommunallagen om delegering finns inom miljö- och livsmedelslagstiftningen bestämmelser om delegering som syftar till att ge möjligheter för två kommuner att samverka kring tillsynsuppgifter.

Inom miljöområdet har det införts möjligheter för kommuner att samverka inom det obligatoriska området när det gäller myndighetsutövning. Syftet är att främst ge mindre kommuner möjlighet att använda sig av den specialistkompetens som finns i andra kommuner. Enligt 26 kap. 7 § miljöbalken kan en kommun ge en annan kommun i uppdrag att utföra tillsyn och att göra utredningar inom uppdragsgivarens område. Vidare kan en kommun efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden. Delegaten handlägger då ärendena på den delegerande kommunens vägnar och blir därför i detta sammanhang att betrakta som en del av den delegerande kommunen, bl.a. när det gäller offentlighet och sekretess. Samma begränsningar som för delegering till anställd i den egna kommunen gäller samt att anmälan av beslut ska ske till nämnd.

Delegering till anställd i annan kommun förutsätter alltid att det finns ett avtal mellan de två kommunerna gällande den uppgift kring vilken man ska samverka. Avtalet får inte innebära att huvudmannskapet för uppgiften lämnas över till den andra kommunen.

Det finns liknande bestämmelser i 14 § andra stycket livsmedelslagen (2006:804).

---

<sup>50</sup> Prop. 2013/14:126 s. 101.

### 7.5.5 Räddningstjänstlagstiftningen

I en kommun ska det finnas en räddningschef som ansvarar för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad. Räddningschefen är räddningsledare men får utse någon annan som uppfyller de behörighetskrav som föreskrivs för att vara räddningsledare (3 kap. 16 § lagen [2003:778] om skydd mot olyckor). Räddningsledaren ges i lagen också vissa befogenheter. Enligt 6 kap. 2 § samma lag får denne under vissa förutsättningar bereda sig och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden, använda, föra bort eller förstöra egendom samt göra andra ingrepp i annans rätt.

I lagen om skydd mot olyckor ges också förutsättningar för kommuner att delegera beslutanderätt i ärenden som gäller sådana uppgifter som kommunen har enligt denna lag. Enligt 3 kap. 12 § denna lag får en kommun efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt en anställd i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i sådana ärenden som avses i 6 kap. 34 § KL. Vidare anges att bestämmelserna i 6 kap. 24–27 och 35 §§ KL om jäv och anmälan av beslut till nämnd ska tillämpas på den som fattar sådana beslut.

### 7.5.6 Skollagstiftningen

Det anges i 2 kap. 2 § skollagen (2010:800) att det i varje kommun ska finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter enligt skollagen. Av tredje stycket framgår att för sådana nämnder gäller bestämmelserna i kommunallagen om nämnder. Det innebär att delegationsbestämmelserna i kommunallagen gäller men med de avvikelser som finns reglerade i skollagen. När det gäller skolan har de anställda genom skollagen relativt vidsträckt befogenheter att fatta egna beslut.

Rektorns och förskolechefens ledningsansvar regleras i 2 kap. 9 § skollagen där det slås fast att det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor och vid en förskoleenhet av förskolechefen. I 2 kap. 10 § skollagen finns bestämmelser om rektorns och förskolechefens beslutanderätt. I det ansvar som rektor och förskolechefen har ingår bl.a. att fatta de beslut som framgår av

särskilda föreskrifter. Sådana särskilda föreskrifter finns t.ex. när det gäller beslut om åtgärdsprogram. Paragrafen innehåller även bestämmelser om rektorns och förskolechefens möjlighet att i vissa fall delegera sin beslutanderätt. Delegationen ska ske till en anställd eller en av huvudmannen anlitad uppdragstagare som har tillräcklig kompetens och erfarenhet. Delegationen ska avse vissa avgränsade ledningsuppgifter eller beslutanderätt i vissa frågor. I sådana frågor där rektor eller förskolechef ska fatta beslut enligt särskilda föreskrifter i lagen eller någon annan författning får delegation ske om det inte uttryckligen angetts att beslutanderätten inte får delegeras. Även lärare har beslutsrätt t.ex. när det gäller betyg och kvarsättning.

Av 23 kap. 6 § första stycket skollagen framgår att om en kommun eller ett landsting överlämnar uppgiften att bedriva undervisning på entreprenad, får kommunen eller landstinget överlämna den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift. Det är främst betygssättning som kan komma ifråga. I andra stycket anges att kommunen och landstinget får när det gäller kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna även överlämna den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter. Detta gäller också vid utbildning i svenska för invandrare.

### **7.5.7 Lagstiftningen om överförmyndare**

När det gäller överförmyndare och överförmyndarnämnd anges i 19 kap. 16 § FB att det som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen också gäller överförmyndarnämnd och i tillämpliga delar överförmyndare. Kommunallagens delegationsbestämmelser i 6 kap. 33–38 §§ KL gäller således även på överförmyndarområdet.

## **7.6 Utkrävande av ansvar**

Trots de förtroendevaldas kollektiva och yttersta ansvar för den kommunala verksamheten kan både den enskilde förtroendevalde samt den anställde, och då framför allt den ledande tjänstemannen, bli personligt ansvariga för verksamheten.

### 7.6.1 Politiskt ansvar

Förtroendevalda har ett politiskt ansvar mot sina väljare och sitt parti. Detta politiska ansvar utkrävs av väljarna eller av kandidatens parti vid val tillfället. En förtroendevald kan inte förlora sitt förtroendeuppdrag under löpande period i andra fall än där lagen medger det trots att han förverkat partiets förtroende och t.o.m. uteslutits. Partiets utkrävande av politiskt ansvar innebär att han inte nomineras vid nästa valtillfälle. Det har förekommit att enskilda politikers agerande påverkat resultatet för partiet i kommunalvalet och lett till majoritetsskiftet.

Det politiska ansvaret skiljer sig från det juridiska ansvaret bl.a. genom att det kan gälla politiska bedömningar som är juridiskt riktiga. Juridiskt ansvar förutsätter någon form av rättslig överträdelse som ytterst kan prövas av domstol.<sup>51</sup> Något juridiskt ansvar för politiska bedömningar som i sig är lagliga kan därför inte aktualiseras. Något politiskt ansvar kan inte utkrävas av anställda.

I vissa lägen kan dock politiskt och juridiskt ansvar sammanfalla. Om en förtroendevald som valts av fullmäktige blir dömd för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller däröver kan fullmäktige entlediga denne under löpande mandatperiod (4 kap. 10 § 2 KL).

### 7.6.2 Revisionsansvar

Revisionsansvaret kan riktas mot styrelsen eller nämnden i dess helhet eller individuellt mot endast en eller ett fåtal förtroendevalda samt fullmäktigeberedningar (9 kap. 17 § KL). Nämnden bär ansvaret för beslut som nämnden fattat kollektivt. Då bör också revisionsansvaret vända sig mot hela nämnden. Om en minoritet har motsatt sig beslutet och reserverat sig mot beslutet talar det för att revisionsansvaret enbart ska rikta sig mot de förtroendevalda som ingått i majoriteten. Det är också rimligt att utkräva ansvar av en särskild förtroendevald som fattar beslut efter delegation, eller som utan nämndens vetskap överskridit sina befogenheter och fattat

---

<sup>51</sup> Björkman och Riberdahl, Det kommunala förtroendeuppdraget, s. 129 f.



beslut utan att ha behörighet till det.<sup>52</sup> Om ansvarsfrihet vägras en förtroendevald möjliggör det för fullmäktige att entlediga denne (4 kap. 10 § KL) och ställa skadeståndskrav mot den förtroendevalde (5 kap. 25 b § KL).

När det gäller underlåtenhet är frågan om fördelning av ansvaret svårare att besvara. Principiellt sett bör utgångspunkten vara att ansvaret drabbar den som haft befogenhet eller skyldighet att handla, men underlåtit detta. I praktiken torde valet i sådana fall stå mellan nämndordföranden eller nämnden som kollektiv. Den som aktivt verkat för att bryta passiviteten bör kunna frias från ansvar.<sup>53</sup>

De anställda omfattas inte av det revisionsansvar som vilar på de förtroendevalda.

### 7.6.3 Juridiskt ansvar

Det juridiska ansvaret kännetecknas av att en persons handlande eller underlåtenhet att handla kan leda till att ansvar utkrävs i form av någon rättslig påföljd, t.ex. straff eller skadestånd. I flertalet fall bedöms det juridiska ansvaret av domstol.

#### *Straffrättsligt ansvar*

En förtroendevald eller anställd kan ådra sig straffrättsligt ansvar för olika typer av fel, som hen begår under utövningen av sitt uppdrag eller tjänst. I 10 och 20 kap. BrB, finns ett antal brott såsom mutbrott, tjänstefel och brott mot tystnadsplikt som en förtroendevald eller anställd kan dömas för. En förtroendevald eller anställd kan också ställas till svars för brott mot särskild lagstiftning såsom personuppgiftslagen (1998:204), PuL, och arbetsmiljölagen (1977:1160).

---

<sup>52</sup> Riberdahl, Nämndledamöters revisionsansvar vid reservationer och avståenden, Förvaltningsrättslig Tidskrift 2003 s. 484.

<sup>53</sup> Riberdahl, Nämndledamöters revisionsansvar vid reservationer och avståenden, Förvaltningsrättslig Tidskrift 2003 s. 484.

*Skadeståndsrättsligt ansvar*

Kommunen kan i sin egenskap av fristående rättssubjekt drabbas av skadeståndsansvar i avtalsförhållanden på samma sätt som andra juridiska personer. Därutöver har kommun och stat ett särskilt skadeståndsansvar för personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207). Enligt 3 kap. 3 § skadeståndslagen har kommuner och staten också ett ansvar för ren förmögenhetsskada<sup>54</sup> som vållats genom att myndighet genom fel eller försummelse lämnat felaktiga upplysningar eller råd, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl.

En skadeståndsskyldig är underkastad skadeståndsansvar enligt den fastslagna allmänna culparegeln<sup>55</sup> i 2 kap. skadeståndslagen. Den förtroendevalde eller anställda ska ersätta ren förmögenhetsskada som hen vållat genom brott (2 kap. 2 § skadeståndslagen). Om det därutöver föreligger något skadeståndsansvar för ren förmögenhetsskada ter sig något oklart.<sup>56</sup>

För skada, som arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i tjänsten är hen ansvarig endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, dennes ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter (4 kap. 1 § skadeståndslagen). Enligt förarbetena jämföras förtroendevalda i detta fall med arbetstagare.<sup>57</sup> I praktiken är möjligheten att kräva skadestånd av anställd mycket begränsad.<sup>58</sup>

När det gäller frågan om en förtroendevald kan bli skadeståndsskyldig om hen åsamkar kommunen skada finns endast en bestämmelse i kommunallagen som rör skadeståndstalan. Enligt 5 kap. 25 b § KL ska fullmäktige ta ställning till om skadeståndstalan ska väckas när ansvarsfrihet vägras. Av andra stycket samma lagrum framgår att talan som inte grundas på brott ska väckas inom ett år från det att beslutet om vägrad ansvarsfrihet fattades. Annars är rätten till sådan talan förlorad. Av bestämmelsen följer att det krävs

<sup>54</sup> Ren förmögenhetsskada är ett juridisk skadeståndsrättsligt begrepp som betecknar skador som inte har vållats genom brott utan genom bl.a. vårdslös ekonomisk förvaltning.

<sup>55</sup> Oaktsamhetsregeln innebär att minst oaktsamhet fordras för att en skadeståndsskyldighet ska inträda.

<sup>56</sup> Bohlin, *Kommunalrättens grunder*, s. 80.

<sup>57</sup> Prop. 1972:5.

<sup>58</sup> SKL, *Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän*, s. 23.

att fullmäktige vägrar ansvarsfrihet för att skadeståndstalan ska väckas. Rätten att väcka skadeståndstalan är dock fakultativ. Fullmäktige kan nöja sig med en ”politisk” markering i form av enbart vägrad ansvarsfrihet. Om talan dock väcks är det oklart i vilken mån skadeståndsansvar kan komma att uppstå. I förarbetena till denna bestämmelse sägs att det är oklart i vad mån det – utöver ansvaret på grund av brott – finns något skadeståndsansvar för ren förmögenhetsskada som de förtroendevalda vållar kommunen eller landstinget under fullgörande av sitt uppdrag.<sup>59</sup> Det råder stor rättslig osäkerhet om huruvida förtroendevalda över huvud taget kan anses ha något annat skadeståndsansvar än sådant som följer av brott.<sup>60</sup> Frågan har diskuterats i den juridiska litteraturen men det finns inte någon rättspraxis med ett klart ställningstagande till frågan.<sup>61</sup>

### *Arbetsrättsligt ansvar*

Med arbetsrättsligt ansvar avses det ansvar arbetsgivaren har för arbetsmiljön och i övrigt för sina anställda. I det ansvaret innefattas också åtgärder som arbetsgivare kan vidta mot en anställd, t.ex. avsked, uppsägning, varning, avstängning eller disciplinärt ansvar. Det arbetsrättsliga ansvaret ligger på den kommunala nämnd som är ansvarig för verksamheten, men kan delegeras till chefer på olika nivåer.

## **7.7 Kommundirektören och landstingsdirektören**

Som nämnts ovan i avsnitt 7.2.1 är den som är anställd hos en kommun eller ett landsting för att ha den ledande ställningen bland personalen inte valbar (4 kap. 6 § första stycket KL). Bestämmelsen syftar på kommundirektören, landstingsdirektören, kanslichefen eller någon annan med motsvarande befattning. Det bör enligt uttalanden i förarbeten klagöras i instruktion eller på annat sätt vilken av de anställda som avses.<sup>62</sup>

<sup>59</sup> Prop. 1990/91:117 s. 222 f.

<sup>60</sup> Lundin, Kommunal revision – en rättslig analys, s. 418.

<sup>61</sup> Lundin, Kommunal revision – en rättslig analys, s. 397 ff. och Björkman och Riberdahl, Det kommunala förtroendeuppdraget, s. 141 f.

<sup>62</sup> Jfr prop. 1975/76:187 s. 353 och bet. KU 1976/77:25 s. 51.

Kommunallagen uppställer inget krav på att personen med den ledande ställningen bland personalen ska benämnas på visst sätt. En kommundirektör i en kommun kan alltså ha samma arbetsuppgifter och ansvar som en kanslichef i en annan kommun. Vissa kommuner har både en kommundirektör och en kanslichef, t.ex. Upplands Väsby. I kommunstyrelsens reglemente i Stockholm står att stadsdirektören är chef för stadsledningskontoret och ansvarig för verksamheterna inför kommunstyrelsen.

Enligt uppgift från Kommundirektörsföreningen i Sverige (nedan kommundirektörsföreningen) finns det mellan 10–20 kommuner som har beslutat att inte ha en kommunchef.<sup>63</sup> Knappt en handfull kommuner har prövat någon form av delat ledarskap, däribland Lerum och Åtvidaberg.<sup>64</sup>

Vem som har befogenhet att bl.a. anställa kommun- och landstingsdirektör varierar mellan kommunerna och landstingen. I en del kommuner och landsting är det styrelsen som helhet som beslutar om anställning, lön och uppsägning för kommundirektören. I andra är detta en uppgift som delegerats till ett av styrelsens utskott. I ytterligare andra har frågan om uppsägning och lön delegerats till kommunstyrelsens ordförande.

Kommunallagen reglerar inte arbetsuppgifter och ansvar för kommunens eller landstingets ledande tjänsteman. Villkoren kan se olika ut från kommun till kommun och från landsting till landsting. En kommundirektör kan i en kommun vara förvaltningens högsta tjänsteman, dvs. chef över cheferna, medan det inte nödvändigtvis är så i en annan kommun. Det har emellertid gjorts flera ansatser att ta fram stöd och normer för direktörens arbete, i avsaknad av lagstiftning, dels av kommundirektörsföreningen, dels av enskilda kommuner och landsting.

### 7.7.1 Kommundirektörsföreningens checklista

Kommundirektörsföreningen har skrivit en checklista för kommundirektörens ansvar, befogenheter och arbetsuppgifter som är tänkt att tydliggöra arbets- och rollfördelningen mellan kommundirektören och kommunstyrelsen respektive kommunstyrelsens ordför-

---

<sup>63</sup> Se [www.kommundirektorsforeningen.se](http://www.kommundirektorsforeningen.se).

<sup>64</sup> Eriksson, Två kommunchefer tänker bättre än en, Dagens Samhälle, nr 16, den 24 april 2014.

ande samt mellan kommundirektören och andra förvaltnings- och bolagschefer i kommunkoncernen. Bakgrunden är den att det ofta inte finns någon annan beskrivning av arbetsgivarens krav på kommundirektören än den annons som använts vid rekryteringen. Det anges särskilt i checklistan att det inte är en slutlig mall för en arbetsinstruktion för kommundirektörer.

Checklistan behandlar frågan om kommundirektörens uppdrag, arbetsuppgifter mot politiska organ, arbetsuppgifter mot förvaltningar och arbetsuppgifter mot kommunala bolag samt föreslår bl.a. följande.

- Att direktören har sitt uppdrag från och har anställts av kommunstyrelsen. Direktören har det yttersta ansvaret för att lägga förslag till och verkställa kommunstyrelsens beslut.
- Att direktören bör vara ytterst ansvarig för beredning av samtliga ärenden till kommunstyrelsen och dess utskott. I detta ligger bl.a. att ansvara för föredragningar, närvaro och yttranderätt samt möjligheten att göra anteckningar till protokollet. Att ta erforderliga initiativ är en naturlig del av uppdraget för kommunens ledande tjänsteman.
- Att direktören bör ha en drivande roll för att utveckla och effektivisera kommunens organisation och verksamheter.
- Att direktörens roll inför kommunfullmäktige bör klargöras.
- Att direktören bör vara chef för kommunstyrelsens förvaltningsenheter.
- Att direktören bör anställa personal vid kommunstyrelsens förvaltning.
- Att direktören bör anställa och utveckla förvaltningschefer samt ansvara för utvecklings- och lönesamtal med förvaltningscheferna. Direktören bör vidare ha ett ansvar för samordning mellan förvaltningscheferna.

Enligt SKL:s kanslirapport Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän är det oklart i vilken utsträckning checklistan används. I några kommuner, bl.a. Halmstads och Grums

kommuner, har den använts som underlag för skriftliga överenskommelser.<sup>65</sup>

### 7.7.2 Instruktioner för direktörer och chefer

Utredningen har under sitt arbete tagit del av olika exempel på instruktioner och uppdragsbeskrivningar för olika direktörer och chefer. Utredningen har dock erfarit att sådana instruktioner inte är vanligt förekommande och att det finns ett visst motstånd mot att formalisera ansvarsfördelningen.

Falkenbergs kommun har en instruktion, fastställd av kommunstyrelsen 1991, i vilken det anges att kommunchefen är kommunens ledande befattningshavare och har det övergripande ansvaret för kommunförvaltningen i sin helhet. Det anges också att denne anställs och entledigas av kommunstyrelsen. Därefter följer en lista på kommunchefens åligganden, av vilken det bl.a. framgår att denne ska leda, samordna och utveckla arbetet inom hela kommunförvaltningen och ha det övergripande ansvaret för beredning och föredragning av ärenden.

Katrineholms instruktion för kommunchefen från 2012 inleder med att konstatera att kommunchefen är kommunens ledande tjänsteman och förvaltningschefernas chef. Instruktionen klargör också att kommunchefen har det yttersta ansvaret för att lägga förslag till och verkställa kommunstyrelsens beslut.

I Sundbybergs kommun antog kommunstyrelsen en instruktion för kommunchefen 2013 och syftet var att genom denna förtydliga kommunchefens uppdrag och arbetsuppgifterna i relation till förvaltningscheferna. Syftet har således inte varit att förtydliga ansvaret i förhållande till den politiska nivån.

I Halmstads kommun har man fastställt en uppdragsbeskrivning för kommunchefen, som i stort följer uppställningen i kommundirektörsföreningens checklista.

Göteborgs kommun har i en bilaga till reglementet för kommunstyrelsen och nämnderna förtydligt förvaltningschefens ansvar. Instruktionen för förvaltningschefen innehåller bl.a. skrivelser om ansvaret för att delegationsordningen följs och att beslut som med-

---

<sup>65</sup> SKL, Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän, s. 54.

delats av delegat anmäls till nämnden. I instruktionen har man också försökt förtydliga ansvarsfördelningen mellan nämnden och tjänstemannen och skrivit bl.a. följande.

Förvaltningschefen har gentemot nämnden det övergripande ansvaret för ledning av verksamheten och ansvarar för att förberedande och verkställande åtgärder fungerar tillfredställande i enlighet med upprättad arbetsfördelning. Genom att förvaltningschefen leder förvaltningens dagliga verksamhet har han/hon en sådan insyn i verksamheten som inte nämnden har möjlighet att få. Detta ställer särskilda krav på förvaltningschefens ansvar för dels hur nämnden informeras och dels hur ärenden bereds inför nämndens sammanträden. För att nämnden ska kunna fullgöra sitt uppdrag och ta sitt fulla ansvar, är det en nödvändig förutsättning att förvaltningschefen till fullo förstår och agerar utifrån att nämnden ska ha väsentlig information som berör verksamheten så tidigt som möjligt och att informationen, om så krävs, även omfattar konsekvensbeskrivningar. Om förvaltningens verksamhet inte utvecklas i enlighet med tagna beslut ska förvaltningschefen ta fram förslag till åtgärdsplaner med konsekvensanalyser.

I Grums kommun skrev kommunstyrelsens ordförande och kommunchefen 2004 ett kontrakt i vilket man, utöver att beskriva kommunchefens ansvar, befogenheter och arbetsuppgifter, även förtydligade vilket uppdrag kommunstyrelsens ordförande hade. Denne har, enligt kontraktet, sitt partis uppdrag att företräda majoritetens ideologi i styrningen av den kommunala verksamheten genom att arbeta fram vision, mål, inriktning och resursfördelning. Ordförande är därmed ytterst ansvarig inför väljarna som företrädare för kommunen. Ordförande har ett helhetsansvar för kommunens samtliga verksamheter och ska arbeta genom den politiska ledningsgruppen och i samverkan med övriga partier. Utredningen har erfarit att något nytt kontrakt inte har slutits sedan en ny ordförande tillträtt.

Landstingsstyrelsens uppdrag till landstingsdirektören i Jämtlands läns landsting är uppdelad i tre delar: landstingsdirektören har ansvaret för, landstingsdirektören skall och landstingsdirektören får. Landstingsdirektören har bl.a. ansvar för verkställighet av landstingsstyrelsens beslut, för förvaltningens drift och resultat och för att den löpande förvaltningen handhas rationellt och ekonomiskt samt för tjänstemannaberedningen av de ärenden som ska behandlas av styrelsen m.fl.

## 7.8 Rapporten Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän

SKL:s styrelse pekade under 2011 och 2012 ut frågan om tydligare uppdrag och samspel mellan ledande politiker och ledande tjänstemän som en av organisationens mest prioriterade frågor. Det handlade om att medverka till att skapa en tydligare fördelning i uppdragen och ansvaret samt ett bättre samspel mellan ledande politiker och chefstjänstemän i kommuner och landsting. Företrädare för SKL har haft ett stort antal samtal, intervjuer, workshops och seminarier om denna fråga och har därefter sammanställt en del av de tankar som framförts om i vilken riktning ett utvecklingsarbete bör ta i rapporten Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän. I kanslirapporten beskrivs också hur det lokala arbetet fungerar.

Slutsatserna i kanslirapporten är följande. När det gäller det ledarskap som delas mellan den politiska nivån och den professionella saknas formaliserade spelregler. Kommunallagen reglerar enbart den politiska nivån och vilar på utgångspunkten att det är ett kollektivt politiskt ansvar att leda och styra en kommun eller ett landsting. Ledarskapsfrågan är inte reglerad. Genom att erkänna det politiska ledarskapets betydelse och ge det en plats i lagstiftningen stärks förutsättningarna för systematiskt utvecklingsarbete och ledarskapsträning. I rapporten lanseras därför idén om en utvecklad legal grund för det politiska ledarskapet, för att på så sätt möta behovet av att underlätta, stimulera och utveckla former för politikerstöd på detta område.

I kanslirapporten anges att en formalisering av ordförandes roll skulle spegla verkligheten på ett bättre sätt än dagens reglering av ordförandes roll och uppgifter. En sådan formalisering skulle också tjäna ett annat syfte. Den skulle kunna användas som grund för att sätta ramar för det nödvändiga samspelet mellan ordförande och förvaltningsledningen. I kanslirapporten lämnas förslag på hur ett sådant ordförandemandat skulle kunna utformas. Sammanfattningsvis handlar det om att tydliggöra styrelsens utrymme att ge ordförande mandat att utveckla ramarna för den ledande tjänstemannen.

I kanslirapporten anges vidare att mer formaliserade spelregler ger en grund för att utveckla förutsättningarna för det politiska ledarskapet, för tjänstemännens ledarskap och för samspelet där-



emellan. Klara och tydliga spelregler ger också bättre transparens. Den som betraktar den kommunala organisationen utifrån får därmed en bättre insyn i ansvars- och uppgiftsfördelningen. Sådana spelregler måste enligt rapporten utgå från de förhållanden som råder i varje enskild organisation. I rapporten anges att det är närmast kontraproduktivt att söka normera sådana spelregler till sitt innehåll. Däremot kan stödande bestämmelser kring formerna för att utveckla spelregler vara mycket viktiga till stöd för utvecklingsarbetet. I sådana ramar skapas ett utrymme för att utveckla det samlade mandatet som lämnas till den ledande tjänstemannen. Det kan se olika ut men det finns exempel på kommuner som vill ge den ledande tjänstemannen ett tydligare ansvar för den formella delen av de beredningsunderlag som läggs fram för politisk beredning. Det finns även exempel på att viss initiativskyldighet har lagts på den ledande tjänstemannen. Det handlar då företrädesvis om att klargöra ekonomiska eller juridiska förutsättningar i de beslutsunderlag som läggs fram. Om en sådan initiativskyldighet ska kunna komma till generell användning behövs dock en tydligare rättslig grund.

I lagstiftningen finns det bara enstaka bestämmelser som rör förhållandet mellan den politiska nivån och de anställda, dels finns ett valbarhetshinder som innebär att den högste tjänstemannen inte är valbar för politiska uppdrag, dels finns det generellt utformade bestämmelser om delegation. I rapporten framhålls att delegationsreglerna behöver moderniseras och särskilt framhålls att förutsättningarna för vidaredelegation behöver utvecklas. Detsamma gäller gränsen mellan vad som utgör beslut i formell mening och vad som är av mer verkställande karaktär. Den gränsdragningen är i dag enligt författarna oklar och svår att tillämpa.

I rapporten anges att det behövs incitament för att skapa tydliga grunder för ansvarsfördelningen, dvs. rambestämmelser med spelregler. Samtidigt innebär en sådan ordning utrymme för de skillnader som den lokala nivån behöver för att hantera sina skilda traditioner, arbetsformer och behov. För att klara det kan det vara värt att ta ställning till om någon form av stödbestämmelser skulle kunna bidra till ett brett utvecklingsarbete.

Rapporten innehåller följande förslag som författarna anser att man bör diskutera vidare.

- En i lag mer utmejslad roll för ordförande som syftar till att stärka grunden för det politiska ledarskapet och dess utvecklingsförutsättningar.
- Ett krav på en översyn av samtliga styrningsdokument minst en gång per mandatperiod i syfte att skapa en stödjande processregel.
- Ett mandat för ordförande att sätta de spelregler som behövs för förvaltningen.
- En formalisering av den ledande tjänstemannens skyldighet att ta initiativ i vissa ärenden och ansvar även för beredning av ärenden i syfte att stärka ledningsfunktionen på förvaltningsnivå.

## 7.9 Den stora omsättningen av kommundirektörer

Montin anför i sin rapport Politik och förvaltning i förändring – en forskningsbaserad översikt att det är en komplex organisation som i dag finns i kommuner och landsting. Professionell självständighet och betoning på chefs- och ledarskap betonas i de kommunala organisationerna samtidigt som en politisk hierarkisering med dominerande kommunalråd gör att den traditionella bilden av en representativ demokrati med kollektivt politiskt ansvar och med neutrala tjänstemän som endast genomför det som de förtroendevalda beslutar av många anses vara tämligen otidsenlig. Därutöver finns den växande omfattningen av privata utförare som utför kommunal verksamhet. Bilden av den kommunala verksamheten blir än mer komplex. Denna komplexa organisation ska samordnas, ledas och styras politiskt och professionellt. Relationen mellan ledande politiker och ledande tjänstemän blir därmed än viktigare.<sup>66</sup>

I SKL:s kanslirapport Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän anges att det alltid finns en fördelning av ansvar och uppdrag mellan förtroendevalda och den ledande tjänstemannen men att den kan vara mer eller mindre uttalad. Det finns vidare starka lokala och skiftande traditioner som styr hur fördelningen av ansvar och uppdrag på ledningsnivå ser ut. Fördelningen av ansvar och uppdrag är sällan formaliserad i skriftliga

---

<sup>66</sup> Se bl.a. Montin, Politik och förvaltning i förändring – en forskningsbaserad översikt.

överenskommelser. Det finns undantag, t.ex. i Hallands läns landsting som har överenskommelser för att skapa tydlighet i uppdrag, ansvar och samspel.<sup>67</sup>

Rapportens författare anser att det bör göras en tydlig uppgiftsfördelning mellan de förtroendevalda och anställda. Det handlar om två delar, dels fördelning av beslutsbefogenheter och uppdragsfördelning, dels hur kontakter och information mellan uppdragen ska ske.<sup>68</sup>

Bristen på bestämmelser om var gränsen går mellan det politiska ansvaret och de ledande tjänstemännens ansvar leder till oklarheter och i vissa fall till konflikter mellan förtroendevalda och tjänstemän om vem som bär ansvaret. En sådan konflikt kan leda till att den ledande tjänstemannen får lämna sitt uppdrag.<sup>69</sup>

När det gäller omsättningen av kommundirektörer har ett antal undersökningar genomförts. En enkät bland landets kommundirektörer genomfördes 2007 av Dagens Samhälle. Enkäten visade att närmare var femte kommun hade bytt kommundirektör under det första året efter valet 2006. En liknande undersökning genomfördes av tidningen Vision (f.d. SKTF-tidningen) 2011. Resultatet visade att närmare 25 procent av alla kommuner hade bytt kommundirektör sedan valet 2010.<sup>70</sup>

Cregård och Solli, Göteborgs universitet, har i sin rapport En spekulering om ledningsformen i kommuner sammanställt nationella enkäter som riktats till kommundirektörerna under åren 1995 till 2010. Cregård och Solli har lyft fram olika förklaringar till att många kommundirektörer slutar. Sammanställningen, som visas nedan i tabellen, visar att det som förändrats mest över tiden är att andelen förklaringar som har att göra med samarbetsproblem av olika slag ökar i betydelse. Däremot minskar betydelsen av förklaringar som ålder och pension, trots att medelåldern bland kommundirektörer ökat från 51 till 56 under perioden. Samtidigt har den tid man varit kommundirektör minskat från 7,1 år 1995 till 6,2 år 2010.<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> SKL, Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän, s. 34.

<sup>68</sup> SKL, Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän, s. 36.

<sup>69</sup> SKL, Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän, s. 27.

<sup>70</sup> Cregård och Solli, En spekulering om ledningsformen i kommuner, s. 1 ff.

<sup>71</sup> Cregård och Solli, En spekulering om ledningsformen i kommuner, s. 3.

Tabell 7.1 Varför slutade din företrädare?

	1995	2000	2005	2010
Samarbetsproblem med politiker	23	29	28	30
Samarbetsproblem med tjänstemän	7	9	9	12
Ålder/pensionering	35	31	26	29
Karriär	12	14	18	17
För stor arbetsbelastning	7	6	8	5
Sjukdom/dödsfall	5	5	7	5
Tjänsten nyinrättad/Ingen företrädare	14	8	10	5
Annan anledning	13	10	14	6
Vet inte	5	6	5	7

*Källa:* Cregård och Solli, En spekuliation om ledningsformen i kommuner.

En slutsats av tabellen ovan är att förklaringarna till kommundirektörernas avhopp främst ska sökas i förhållanden som skapar samarbetsproblem. Slås samarbetsproblem med tjänstemän och politiker ihop till en kategori visar siffrorna att samarbetsproblemen ökat från 30 procent i enkäten från år 1995 till 42 procent i enkäten från år 2010.<sup>72</sup>

Jusek har under maj-juni 2014 tillsammans med kommundirektörsföreningen utfört en undersökning som vänt sig till kommundirektörerna i landets kommuner. Av svaren framgår att 65 procent av kommundirektörerna som svarat på enkäten vill se en reglering i kommunallagen kring rollen som ledande tjänsteman. Undersökningen visade vidare att 44 procent av de ledande tjänstemännen har en muntlig överenskommelse om arbetsfördelning mellan den ledande tjänstemannen och den politiska ledningen. Bara en av fem har en skriftlig överenskommelse. I undersökningen uppgav vidare 60 procent av kommundirektörerna att de saknar en framtagen arbetsordning som reglerar den ledande tjänstemannens roll gentemot de kommunala bolagen.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Cregård och Solli, En spekuliation om ledningsformen i kommuner, s. 4.

<sup>73</sup> Jusek, Kommundirektörsföreningen i Sverige, Politiker och tjänstemän i medborgarnas tjänst.

## 7.10 Ansvarsfördelningen i aktiebolag och staten

Vad gäller förhållandet och gränsdragningen mellan förtroendevalda och kommundirektörer är det intressant att jämföra med regleringen inom andra områden. Utredningen har därför tittat på förhållandet mellan styrelsen, styrelseordföranden och verkställande direktören, vd:n, i aktiebolagsrätten samt förhållandena i statsförvaltningen.

### 7.10.1 Aktiebolag

Aktiebolagslagen (2005:551), ABL, reglerar vad som gäller för bolag som har bildats i enlighet med lagens regler. Lagen gäller alla aktiebolag om inte annat föreskrivs. Även kommunala bolag har att följa lagen, i den mån inte annat föreskrivits i t.ex. 3 kap. 16 a–18 b §§ KL. I aktiebolagslagen finns bestämmelser om styrelsen, styrelsens ordförande och vd:n i ett aktiebolag samt förhållandet dem emellan. Några bestämmelser om övriga anställdas befogenheter eller ansvar finns inte i aktiebolagslagen. I kommunallagen finns inte några särskilda bestämmelser om de anställda i kommunala företag.

#### *Styrelsen, styrelseordförande och vd*

Enligt aktiebolagslagen är det styrelsen som svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Styrelsen ska fortlöpande bedöma bolagets ekonomiska situation och se till att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt. Styrelsen har, på motsvarande sätt som kommunala nämnder, möjlighet att delegera uppgifter. Om detta görs ska styrelsen handla med omsorg och fortlöpande kontrollera om delegationen kan upprätthållas (8 kap. 4 § ABL).

Styrelsens ordförande ska leda styrelsens arbete och bevaka att styrelsen fullgör sina uppgifter (8 kap. 17 § ABL). Ordföranden ska se till att sammanträden hålls när det behövs (8 kap. 18 § ABL). Detta kan jämföras med kommunstyrelsens ordförande att svara för kallelser och ordning vid styrelsens sammanträden.

I ett aktiebolag har styrelseordföranden också ett ansvar för bolagets organisation och verksamhet som går längre än övriga styrelseledamöters ansvar. Ordföranden har också en viktig kontrollfunktion för att se till att arbetsordningens anvisningar om en arbetsfördelning inom styrelsen följs. Denne fungerar också som en länk mellan styrelsen och den övriga företagsledningen och har ett informationsansvar också mellan sammanträdena. Slutligen anses ordföranden ha ett särskilt ansvar för att styrelsens beslut verkställs på ett lämpligt sätt.

Styrelsen får utse en vd att fullgöra vissa uppgifter (8 kap. 27 § ABL). Denne ska sköta den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar. Vd:n får dessutom utan styrelsens bemyndigande vidta åtgärder som med hänsyn till omfattningen och arten av bolagets verksamhet är av ovanligt slag eller av stor betydelse, om styrelsens beslut inte kan avvaktas utan väsentlig olägenhet för bolagets verksamhet. I sådana fall ska styrelsen så snart som möjligt underrättas om åtgärden. Vd:n ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bolagets bokföring ska fullgöras i överensstämmelse med lag och för att medelsförvaltningen ska skötas på ett betryggande sätt (8 kap. 29 § ABL).

### *Den löpande förvaltningen*

Till den löpande förvaltningen räknas alla åtgärder som inte med hänsyn till omfattningen och arten av bolagets verksamhet är av osedvanlig beskaffenhet eller har stor betydelse. Vilka ärenden som ingår i den löpande förvaltningen är i viss mån beroende av verksamhetens art och företagets storlek, men normalt handlar det om för driften nödvändiga åtgärder. Det kan handla om avtal med kunder och leverantörer, anställningsavtal m.m.

En viktig begränsning finns i att det inte får vara fråga om sådana avtal som med hänsyn till sitt innehåll, sin långvarighet eller de värden som står på spel framstår som osedvanliga eller av stor betydelse för bolaget. Sådana avtal kan inte anses ingå i löpande förvaltning i aktiebolagsrätten. Till vd:s kompetensområde hör också verkställandet av beslut som har fattats av styrelsen.

Utänför begreppet "löpande förvaltning" faller frågor om kollektivavtal, försäljningar och ingående av borgensförpliktelser. Vd:n

har normalt inte heller behörighet att inleda rättegång eller skiljeförfarande. Förhållandena i det enskilda fallet spelar dock, allmänt sett, stor roll. Vad som är en "osedvanlig" åtgärd skiljer sig mellan olika typer av bolag.

Den närmare avgränsningen mellan styrelsens och vd:s ansvar ska i ett publikt aktiebolag framgå av de instruktioner som styrelsen ska meddela enligt 8 kap. 46 b § ABL.

Vd:n ska fullgöra sina uppgifter enligt "styrelsens riktlinjer och anvisningar". Vd:n är alltså underordnad styrelsen och dennes bestämmanderätt upphör när styrelsen går in och reglerar den löpande förvaltningen. Det skulle emellertid strida mot grundtankarna bakom lagen om styrelsen vidtog så väsentliga ingrepp i vd:s rätt att sköta den löpande förvaltningen att denne i realiteten inte längre fyllde en direktörs funktion.

#### *Förhållandet mellan styrelsen, styrelsens ordförande och vd:n*

Om det har utsetts en vd påverkar det styrelsens ansvarsområde på så vis att det primära ansvaret för den löpande förvaltningen överläts på denne.

Styrelsen kan meddela riktlinjer och anvisningar för den löpande förvaltningen och kan alltid ge vd:n bindande anvisningar om hur löpande förvaltningsåtgärder ska skötas. Vd:n är skyldig att rätta sig efter styrelsens föreskrifter. Styrelsen kan också själv avgöra ärenden som ingår i den löpande förvaltningen. Vd:s befogenhet att sköta ett visst ärende upphör alltså om styrelsen går in och beslutar i ärendet. Styrelsen kan genom bemyndigande tilldela vd:n uppgifter och behörighet utanför det som utgör den löpande förvaltningen.

Till styrelsens ansvar hör att utöva tillsyn över att vd:n fullgör sina uppgifter. Om denne inte gör det, är styrelsen skyldig att ingripa.

### **7.10.2 Statsförvaltningen**

Statsförvaltningen verkställer regeringens och riksdagens beslut. I 12 kap. 7 § RF föreskrivs att grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning meddelas i lag. Sådana föreskrifter om arbetstagare hos myndigheterna under regeringen finns bl.a. i lagen

(1994:260) om offentlig anställning, LOA. Bestämmelser om förvaltningens självständighet finns i 12 kap. 2 § RF. I denna anges att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

Regeringen tillsätter cheferna för de statliga myndigheterna. Regler om myndighetens verksamhet och uppdrag beslutas i myndighetens instruktion. Regeringen styr också myndigheterna med hjälp av s.k. regleringsbrev. I vissa fall är det en styrelse eller en nämnd som har ansvar för verksamheten medan det vid andra är en myndighetschef. Myndighetschefen kan i sin tur delegera ansvar till chefer och andra personer inom verksamheten enligt 5 § myndighetsförordningen (2007:515).

När ärenden ska avgöras vid statliga myndigheter gäller enligt 19 § förvaltningslagen (1986:223), FL, att föredraganden och annan tjänsteman som är med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet har rätt att få avvikande mening antecknad.

Ansvarsfördelningen mellan den politiska ledning och höga tjänstemän blir ännu mer relevant inom t.ex. Regeringskansliet och i viss mån även riksdagen.

### *Regeringskansliet*

När det gäller Regeringskansliet finns bestämmelser om ansvarsfördelning m.m. i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Chef för ett departement är det statsråd som statsministern utser och chefstjänstemän i departementen är statssekreterarna, kabinettssekreteraren, expeditiionscheferna och rättscheferna. Departementschefen ansvarar för beredningen av regeringsärenden i departementet, medan chefstjänstemännen ska biträda departementschefen och övriga statsråd i departementet med planering och andra arbetsuppgifter i departementet. De ska även biträda med att samordna verksamheten i departementet, inom Regeringskansliet och i förhållande till andra samhällsorgan. De ska vidare biträda med arbetsledningen.



I instruktionen finns också bestämmelser om vem som beslutar i ärenden som avgörs av Regeringskansliet. Ärenden som inte är regeringsärenden och som inte ska avgöras av en departementschef eller av personalansvarsnämnden avgörs av Regeringskansliets chef. Ärenden som inte behöver avgöras av Regeringskansliets chef får avgöras av chefen för ett departement, av ett annat statsråd eller av en tjänsteman eller en grupp av tjänstemän i Regeringskansliet. Hur detta ska ske anges i en arbetsordning för myndigheten eller i särskilda beslut.

Historiskt har regeringen fattat förvaltningsbeslut och fungerat som överklagningsinstans för olika typer av förvaltningsbeslut. Genom diverse reformer har flera ärendegrupper flyttats över till domstolar och förvaltningsmyndigheter i syfte att renodla regeringens roll som ansvarig för övergripande politiska frågor.<sup>74</sup>

### *Riksdagen*

Av 1 kap. 4 § RF framgår att riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Det framgår vidare att riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. Förvaltningsuppgifter får enligt 12 kap. 3 § RF inte fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen (2014:801), RO. Syftet med bestämmelsen är att klargöra att riksdagen i princip inte har att ta befattning med förvaltningsuppgifter, något den redan på grund av sin organisation och sammansättning som regel inte är lämplig att göra. Riksdagen bör i huvudsak ägna sig åt de uppgifter som följer med dess innehav av normgivnings- och finansmakten och åt kontrollen av rikets styrelse och förvaltning.<sup>75</sup>

I 14 kap. RO finns bestämmelser om Riksdagsförvaltningen. Riksdagen väljer enligt 14 kap. 5 § riksdagsdirektör. Att riksdagsdirektören är chef för Riksdagsförvaltningen och låter föra protokollet vid sammanträden med kammaren framgår av 14 kap. 4 § RO. Det framgår vidare av samma bestämmelse att han eller hon expedierar riksdagens beslut och biträder i övrigt talmannen i riksdagsarbetet. Av lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen fram-

<sup>74</sup> Se bl.a. prop. 1983/84:120.

<sup>75</sup> Prop. 1973:90 s. 401.

går bl.a. riksdagsdirektörens ansvar inför styrelsen och riksdagsdirektörens uppgifter. Det anges bl.a. att denne ska svara för den löpande verksamheten enligt de direktiv som styrelsen beslutar samt hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut (18 §). Det framgår vidare bl.a. att riksdagsdirektören, förutom att svara för den löpande verksamheten, även ska fortlöpande följa upp och pröva Riksdagsförvaltningens verksamhet och konsekvenserna av de föreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs (20 §). I Riksdagsstyrelsens föreskrift om arbetsordning för Riksdagsförvaltningen (RFS 2011:10) finns också bestämmelser angående riksdagsdirektörens uppgifter och delegation.

## 8 Förtroendevalda och anställda i en ny kommunallag

### 8.1 Utredningens uppdrag

Beslutanderätten i kommuner och landsting tillkommer enligt kommunallagen de politiska organen, fullmäktige och nämnderna. Lagen bygger på principen att det är de förtroendevalda som har hela ansvaret för den kommunala förvaltningen. Förvaltning, verkställighet och beredning ankommer på nämnderna.

På kommuner och landsting har under många år lagts ett stort antal förvaltningsuppgifter. Kommuner och landsting har också frivilligt mer och mer engagerat sig i nya typer av verksamheter. Detta har medfört att den kommunala verksamheten har växt och att den traditionella och av politiker dominerade lekmanförvaltningen har kompletterats med en stor organisation av anställda, vilka biträder de förtroendevalda i deras arbete. I praktiken kan de förtroendevalda inte fullgöra alla uppgifter själva. De anställda sköter i allt större utsträckning den löpande förvaltningen och verkställer nämndernas beslut.

I kommunallagen finns bestämmelser om de förtroendevalda, fullmäktige, styrelsen, nämnder och revisorer. Det finns endast ett fåtal bestämmelser i kommunallagen som reglerar hur en kommunal förvaltning ska organiseras eller vilken roll de anställda har när de biträder de förtroendevalda att t.ex. bereda och verkställa deras beslut. Någon självständig beslutanderätt har inte de anställda. I praxis anses de endast ha rätt att fatta sådana beslut som är av rent verkställande eller rent förberedande art. Inom viss speciallagstiftning har emellertid vissa anställda getts särskild beslutanderätt, t.ex. rektorn, chefsöverläkaren, smittskyddsläkaren och räddningschefen.

I praktiken har flertalet kommuner och landsting delegerat omfattande beslutsbefogenheter till de anställda. Regeringen anger

i utredningens direktiv att kommunallagen inte riktigt återspeglar hur beslutsfattandet i praktiken sker i kommuner och landsting. Det är enligt regeringen naturligt att beslut som innefattar politiska överväganden förbehålls de förtroendevalda. Vissa ärenden kan emellertid avse exempelvis ren myndighetsutövning eller vara av rutinartad karaktär. Frågan är om förutsättningar för det politiska ansvarstagandet skulle kunna stärkas om man renodlar det politiska beslutsfattandet och i lag erkänner de anställdas roll i beslutsprocessen. Regeringen anser att det finns behov av att närmare analysera frågan, bl.a. utifrån de utgångspunkter som angavs vid utformningen av den nuvarande kommunallagen och hur en sådan reglering skulle påverka exempelvis revisionsansvaret. Frågan bör också belysas ur ett medborgarperspektiv.

Utredningen har därför fått i uppdrag att överväga om det finns behov av att i kommunallagen reglera de anställdas roll och särskilt överväga behovet av en reglering av de anställdas beslutanderätt. Vid behov ska utredningen lämna författningsförslag.

## 8.2 Utmaningar för förtroendevalda och anställda

De moderna kommunerna och landstingen kan sägas ha tillkommit genom 1862 års kommunalförordningar. Vid denna tid fanns i praktiken inte några anställda i kommunerna. Att de anställdas roll och uppgifter inte lagreglerades är därför inte förvånande. Genom den stora ökningen av framför allt välfärdstjänster under den senare delen av 1900-talet har dock antalet anställda kraftigt ökat i kommuner och landsting. Många uppgifter som förr skulle ha utförts av förtroendevalda utförs nu av anställda.

Sedan början av 1990-talet har en rad politiska reformer öppnat för privata utförare inom vård, skola och omsorg vilket innebär att kommunala välfärdstjänster inte bara utförs av offentliganställda. Antalet sysselsatta i kommunsektorn och sysselsatta i privata företag som utför arbete på uppdrag av kommuner och landsting utgör 26 procent av det totala antalet sysselsatta i Sverige. Mellan 2007 och 2011 har antalet sysselsatta i kommuner och landsting minskat med i genomsnitt en procent per år. Det beror bl.a. på att det har blivit allt vanligare att privata företag tillhandahåller tjänster

som finansieras av kommunsektorn.<sup>1</sup> Oavsett att den relativa andelen sysselsatta i privata företag som utför kommunal verksamhet ökar kommer de flesta av de anställda i kommuner och landsting under överskådlig framtid fortsätta att vara kommunalt anställda.

Samtidigt som antalet direkt eller indirekt anställda ökat totalt sett under de senaste decennierna har antalet förtroendevalda minskat. Mellan 1964 och 1974 minskade det totala antalet förtroendeuppdrag, ordinarie och ersättare, från cirka 187 000 till cirka 75 000. Räkna man antalet förtroendevalda minskade dessa mellan 1951 och 1974 från cirka 200 000 till cirka 50 000.<sup>2</sup> Minskningen av förtroendeuppdrag har fortgått även under senare år. Mellan 2006 och 2011 minskade antalet uppdrag i kommuner med cirka 1 200 uppdrag till cirka 38 000 i kommuner. Förtroendeuppdragen i landstingen ligger däremot kvar på samma nivå med cirka 4 500.<sup>3</sup> I forskningen har också konstaterats att det skett en påtaglig maktkoncentration där vissa ledande politiker fått ett allt större inflytande.<sup>4</sup> Medlemsantalet i de politiska partierna har generellt gått ned vilket innebär att det kan vara svårare att rekrytera personer till de politiska förtroendeuppdragen. Medborgare vänder sig numera i stor utsträckning direkt med synpunkter och frågor till kommunala tjänstemän, snarare än till förtroendevalda i de politiska partierna. Det går också att se ett ökat inslag av lokala partier, vilket medför att det blivit svårare att bilda politiska majoriteter.<sup>5</sup>

### *En allt mer komplex verksamhet*

Sedan den nuvarande kommunallagen trädde i kraft 1992 har den kommunala verksamheten blivit allt mer komplex. Nya ansvarsområden har tillkommit. Många frågor är av mera tvärsektoriell karaktär som exempelvis miljö-, integrations- och jämställdhetsfrågor. Det svenska EU-medlemskapet innebär också att kommuner och landsting måste kunna hantera komplicerade regelverk, t.ex. om statsstöd. Den tekniska utvecklingen har vidare ställt krav på kommuner och landsting att vara nåbara digitalt och dygnet runt, alla

<sup>1</sup> Skr. 2011/12:102 s. 47 f.

<sup>2</sup> SOU 2001:48 s. 20.

<sup>3</sup> SOU 2013:53 s. 309.

<sup>4</sup> Montin, Politik och förvaltning i förändring – en forskningsbaserad översikt.

<sup>5</sup> SOU 2012:30 bilaga 2 s. 516.

dagar i veckan. Det innebär också att kommuner och landsting måste ha it-system som gör det möjligt för medlemmarna att t.ex. ansöka om förskoleplats eller beställa tid hos vårdcentralen digitalt.

Kommuner och landsting har alltid haft skyldighet att följa upp och kontrollera både egenregiverksamheten och den verksamhet som utförs av privata utförare. Det följer av 6 kap. 7 § KL. Däremot saknas närmare reglering av hur det ska ske. Genom det ökade användandet av privata utförare som utför våldfärdtjänster ställs också större krav på kommuner och landsting att förändra och anpassa dess uppföljning och kontroll av den kommunala verksamheten då en del av verksamheten numera också utförs av privata utförare.

För att hantera denna allt mer sammansatta verksamhet krävs personal med allt fler olika kompetenser. För den kommunala personalen finns särskilda befattningskoder som tas fram för statistiska ändamål. Av statistiken framgår att en ökning av särskilda befattningskoder skett med drygt 300 procent på 30 år. Samtidigt har antalet anställda ökat med endast 17 procent. Många personal-kategorier har alltså delats upp på olika specialiteter.<sup>6</sup>

Denna specialisering av den kommunala verksamheten och kompetenshöjningen av dess personal innebär ökade krav på de enskilda förtroendevalda att sätta sig in i olika frågor för att kunna förstå sammanhangen och kunna fatta korrekta och riktiga beslut. Det finns en risk att de förtroendevalda upplever sig vara i händerna på de anställda på grund av deras expertkunskaper. En ökad specialisering innebär också högre krav på de anställda att redovisa ställningstaganden och handlingsalternativ så att konsekvenserna av olika ställningstaganden blir tydliga för de förtroendevalda.

Antalet kommun- och landstingsägda företag har nästan tredubblats sedan 1975, vilket också påverkat de förtroendevaldas och de anställdas roller. Det är inte ovanligt att förtroendevalda och även t.ex. kommundirektörer är ledamöter i de kommunala bolagsstyrelserna. Även om rollerna mellan kommun och landsting respektive bolaget och bolagets skyldigheter gentemot kommunen eller landstinget kan förtydligas i t.ex. ägardirektiv, finns risk för att rollerna sammanblandas. Skulle t.ex. bolagets anställda skriva under-

---

<sup>6</sup> Opublicerad arbetsrapport av Stig Montin vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

lag åt förvaltningen förutsätter detta att de beaktar både bolagets och kommunens eller landstingets bästa.

Eftersom kommuner och landsting frivilligt åtagit sig fler uppgifter har förväntningarna på vad de ska erbjuda sina medlemmar också ökat. Det innebär att konkurrensen om resurserna blir större och kommunerna och landstingen måste bli mer effektiva för att undvika medlemmarnas missnöje.

### *Styrningen måste vara mer övergripande*

Allt färre förtroendevalda ska alltså hantera en allt mer komplex verksamhet med ett starkt ökat inslag av olika professioner. Detta innebär att de förtroendevalda i dag måste ägna sig mer åt de övergripande frågorna än åt detaljstyrning. Samtidigt finns ett tryck från enskilda medlemmar att de förtroendevalda ska hantera även detaljfrågor. Även om den förtroendevalde inte har varit med om att fatta beslutet kan denne få kritik av medlemmarna för beslutet. Det innebär att även om de förtroendevalda ska fatta de övergripande besluten får de ta ansvar också för beslut som de anställda fattat.

När de förtroendevalda ska ta ställning till mer komplexa ärenden i en större organisation än tidigare innebär det också att fler förtroendevalda fullgör sina förtroendeuppdrag på heltid. Det innebär också att kommunalråd, landstingsråd, oppositionsråd m.fl. har fått ett förändrat uppdrag med fler kontakter med förvaltningen. Det innebär också att kommunalråd eller landstingsråd som ofta är ordförande i styrelsen och nämnder får mer ansvar och kunskap genom att dessa ofta arbetar heltid med frågorna. Samtidigt innebär det faktum att kommunalrådet eller landstingsrådet får en särställning i relation till de andra ledamöterna i styrelsen eller nämnden också mer ansvar och en mer utsatt ställning.

I en demokratiskt styrd miljö, som den i kommuner och landsting, måste den politiska organisationen samverka med den professionella förvaltningen. För att styrningen, ledningen och den representativa demokratin ska fungera krävs en ömsesidig förståelse mellan den politiska organisationen och förvaltningen. Den politiska organisationens drivkraft är att skapa genomslag för sin politik som bygger på förtroendet från väljarna. I de anställdas roll

ligger att ta professionell hänsyn till befintliga regelverk och övriga sakomständigheter när de ska bereda och verkställa de politiska besluten. Politisk styrning och verksamhetsstyrning måste samverka för att skapa effektiva och demokratiska organisationer.

Genom att allt fler förtroendevalda genomför sitt uppdrag på heltid har samarbetet med de ledande tjänstemännen och även förvaltningen kommit att bli allt tätare och intensivare. I de flesta kommuner och landsting har man inte preciserat den ledande tjänstemannens arbetsuppgifter. Man hänvisar ofta till lokala traditioner och att det är viktigt att personkemin mellan ordförande i styrelsen och den ledande tjänstemannen är god. I den forskningsöversikt utredningen låtit göra konstateras att det finns en risk att bygga förhållandet mellan ledande tjänstemän och politiker enbart på personkemi. Det innebär bräckliga konstruktioner som påverkas starkt av personskillen.<sup>7</sup>

### **8.3 Förvaltningspolitiska värden påverkar regleringen av förtroendevalda och anställda**

Det finns ett antal förvaltningspolitiska värden som utredningen anser är grundläggande för den kommunala verksamheten och som bör utgöra utgångspunkter för vad som ska regleras i en ny kommunallag, nämligen demokrati, rättssäkerhet, professionalism och effektivitet, (se avsnitt 4). Kommunallagen ska också utformas utifrån ett medborgarperspektiv. Utredningen resonerar nedan om hur de olika värdena förhåller sig till de förtroendevalda och de anställda i den kommunala verksamheten.

En god förvaltning behöver enligt utredningens mening förena en representativ demokrati med rättssäkerhet, professionalism och effektivitet så att de politiska besluten fattas på ett optimalt sätt. En grundläggande utgångspunkt för utredningen är att vidmakthålla principen om den representativa demokratin genom att de förtroendevalda ska fatta beslut i de strategiska och övergripande frågorna och att de ska ha kvar det yttersta ansvaret för den kommunala verksamheten. I en allt mer komplicerad verksamhet

---

<sup>7</sup> Mattisson, Organisation och styrning på den lokala samhällsnivån – en forskningsöversikt om förändringar och utvecklingstendenser, bilaga 4.



finns en risk att de förtroendevalda dränks i detaljer. Det är därför viktigt att detaljfrågor hanteras av de anställda så att de förtroendevalda får utrymme att fokusera på de övergripande politiska frågorna.

För att de förtroendevalda ska kunna ta ett sådant ansvar krävs att det finns professionella tjänstemän som kan sakfrågorna men också har kännedom om vilka regler som gäller för kommunalt beslutsfattande. Det är de anställda som ska ta fram underlag till de politiska besluten och underlagen ska omfatta bedömningar som hjälper de förtroendevalda att se vilka sakliga och rättsliga utrymmen det finns för att fatta olika former av beslut. De förtroendevalda ska kunna känna tillit till de anställda och veta att det framtagna beslutsunderlaget är sakligt, opartiskt och baserat på professionell sakkunskap om det aktuella området. En sådan ordning borgar för rättssäkerhet inom den kommunala förvaltningen. Medlemmarna ska inte behöva tvivla på att den kommunala förvaltningen och de beslut som fattas inom kommunen eller landstinget är rättssäkra. Det ska därför inte heller förekomma godtycklighet från kommunens eller landstingets sida vid dess handläggning och beslutsfattande. För att tillgodose krav på rättssäkerhet krävs att kommunallagen har en reglering av den kommunala förvaltningen som är tydlig och transparent för både förtroendevalda och anställda inom förvaltningen men även för kommun- och landstingsmedlemmarna. Det är också viktigt att kommunallagen återspeglar hur det faktiskt ser ut i kommuner och landsting.

En rättssäker och transparent kommunal förvaltning medför att korruption och annan brottslighet synliggörs och därmed går att undvika. Om korruption och brottslighet undviks blir verksamheten mer professionell och effektiv.

Kraven på effektivitet kommer också vara höga framöver. Den demografiska utvecklingen med allt fler äldre ökar kraven på kommuner och landsting att effektivisera sina verksamheter om kvaliteten i servicen till medborgarna ska kunna upprätthållas utan att behöva höja skatten eller avgifterna för verksamheten. Från ett medborgarperspektiv ställer detta krav på att det finns ett regelverk som ger utrymme för möjligheten att kunna rationalisera verksamheter och fatta beslut på ett effektivt sätt. Förutom effektivitet, i betydelsen att stärka produktiviteten i kommunal verksamhet, så kan effektivitet även ses ur andra perspektiv enligt utredningens mening.

En effektiv organisation kan t.ex. innebära korta handläggningstider, lättillgänglighet och bra bemötande mot allmänheten.

Utredningen kan konstatera att de olika beskrivna värdena många gånger går att balansera med varandra men i vissa fall kan det vara svåra att få dem att samverka. Stora krav på rättssäkerhet kan i något enstaka fall hindra effektiviteten. Omfattande utredningar i ärenden kan t.ex. medföra att handläggningstiderna blir långa och att myndighetens kostnader ökar. Förtroendevalda kan också uppleva att tjänstemännen inte alltid ser det politiska inslaget i frågorna och att de därför anser att frågorna inte är något för de förtroendevalda. Professionaliseringen av de anställda kan också medföra ett avstånd till de förtroendevalda som inte har de specialkunskaper som krävs av de anställda.

En annan situation där den politiska styrningen kan minska är när det i speciallagstiftning anges att det ska vara personer med särskild behörighet eller kunskap som ska fatta beslut. Här har lagstiftaren ansett att professionalitet ska gå före den representativa demokratin.

Utredningen vill avslutningsvis betona att även om det ibland kan vara svårt att förena de olika värdena bör inte problemen överdrivas. Värdena återfinns i olika stor utsträckning i kommunal verksamhet och behövs för att utveckla verksamheten men måste balanseras mot varandra.

#### 8.4 Rollfördelningen mellan de förtroendevalda och de anställda bör synliggöras

**Utredningens bedömning:** Kommunallagen bör synliggöra rollfördelningen mellan de förtroendevalda och de anställda.

För att de förtroendevalda ska kunna få genomslag för sina politiska beslut krävs en fungerande förvaltning med anställda som kan samverka med den politiska nivån. För att styrningen, ledningen och den representativa demokratin ska fungera krävs en ömsesidig förståelse mellan den politiska organisationen och förvaltningen. De förtroendevaldas drivkraft är att få genomslag för sin politik som bygger på förtroendet från väljarna. I de anställdas roll ligger att ta professionell hänsyn till befintliga regelverk och övriga

sakomständigheter när de ska bereda och verkställa de politiska besluten. Politisk styrning och verksamhetsstyrning måste samverka för att skapa effektiva och demokratiska organisationer.

Av förarbetena till nuvarande kommunallag framgår att intentionen varit att minska den politiska detaljstyrningen till förmån för en mer övergripande ram- och målstyrning med större ansvar till anställda att stå för genomförandet av beslutade åtgärder.<sup>8</sup>

Utredningen ser inte skäl att förändra denna utgångspunkt i en ny kommunallag. I en politisk organisation ska de förtroendevalda fatta de strategiska och övergripande besluten. I en representativ demokrati vilar alltid det yttersta ansvaret på den politiska ledningen. De förtroendevaldas ansvar är att utgå från medlemmarnas perspektiv och att se till helheten för kommunen eller landstinget.

Utvecklingen under de senare åren har inneburit en allt mer komplex kommunal verksamhet. Detta har förändrat rollen både för de förtroendevalda och för de anställda.

Den kommunala verksamheten har också de senaste decennierna växt och den traditionella och av politiker dominerade lekmanförvaltningen har kompletterats med en stor organisation av anställda. De anställda sköter sedan länge den löpande förvaltningen och verkställer nämndernas beslut. Detta förhållande återspeglas inte i den nuvarande kommunallagen och det är en brist enligt utredningen. Ur ett medborgarperspektiv finns det anledning att det av kommunallagen tydligt framgår vilka uppgifter de anställda har för att medborgarna lätt ska kunna läsa sig till vilka bestämmelser i kommunallagen som rör de anställda.

Utredningen vill också betona att för att upprätthålla demokrati och rättssäkerhet inom förvaltningen är det mycket viktigt att den offentliga förvaltningen är transparent. Detta är viktigt för att de förtroendevalda och anställda ska vara klara över sina uppgifter men också ur ett medborgarperspektiv. Transparens är det viktigaste verktyget mot korruption och annan brottslighet inom förvaltningen. Ett sätt att införa mer transparens inom kommun och landsting är att klarlägga olika ansvars- och uppgiftsförhållanden.

Transparens är också viktigt ur demokratisk synvinkel. För den politiska minoriteten är det viktigt att det finns krav på sakliga och

---

<sup>8</sup> Prop. 1990/91:117 s. 88 f.

opartiska underlag från de anställda. Detta ger minoriteten en möjlighet att bedöma på vilka grunder majoriteten fattar sina beslut.

Man skulle kunna tänka sig att förändra organisationen och ansvarsfördelningen i kommuner och landsting och införa ett sådant system som finns i staten med en självständig ämbetsmannaroll. Det skulle innebära att de anställda mer självständigt skulle styra den kommunala verksamheten och de förtroendevalda inte längre skulle ha det ansvar för verksamheten som de har i dag. Utredningen anser emellertid inte att det är lämpligt att införa en statlig modell på kommunal nivå. Det är viktigt att de förtroendevalda i kommunerna och landstingen även fortsättningsvis får styra hur tjänstemannaorganisationen ska se ut och vilka uppgifter de ska ha. De förtroendevalda ska fortfarande ha ansvaret för den kommunala verksamheten och dess styrning.

Men en ny kommunallag bör återspegla den verksamhet som bedrivs i kommuner och landsting och den roll de anställda faktiskt har i kommuner och landsting. Det går att få en ny kommunallag att återspegla detta förhållande utan att förändra det yttersta ansvaret som de förtroendevalda fortfarande ska ha för verksamheten. Det handlar om att förtydliga fördelningen av uppgifter mellan de förtroendevalda och anställda. Genom att förtydliga rollfördelningen mellan förtroendevalda och anställda blir det lättare för dem att fullgöra sina uppdrag. Dessutom framstår det som naturligt att i en kommunallag som bygger på de nämnda värdena tydliggöra de anställdas roll. Den enskilde som är anställd vid en kommun eller ett landsting kan också tänkas få en större legitimitet i systemet genom att det i kommunallagen framgår att det finns anställda i kommuner och landsting.

Dessutom bör enligt utredningens mening kraven på professionalitet och rättssäkerhet betonas starkare i en ny kommunallag. Detta innebär bl.a. att de anställda ska stå för de professionella yrkeskunskaperna och att opartiskhet och saklighet ska genomsyra deras arbete när de fullgör förvaltningsuppgifter i den kommunala verksamheten i enlighet med regeringsformen.

För att den kommunala verksamheten ska kunna på ett rättssäkert och effektivt sätt ge genomslag för politiska beslut krävs en professionell ledning och styrning på högsta nivå i kommuner och landsting. Det krävs att samarbetet och samspelet mellan de förtroendevalda och särskilt den bland personalen som har den ledande

ställningen fungerar på ett professionellt sätt för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag på ett rättssäkert och effektivt sätt. Denne tjänsteman är ju en länk mellan de förtroendevalda och förvaltningen.

En tydligare fördelning av uppgifterna samt ett bra fungerande samarbete mellan de förtroendevalda och den bland personalen som har den ledande ställningen bidrar till ökad demokrati, professionalism, rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet i den kommunala verksamheten. Utredningen anser därför att kommunallagen och de förtroendevalda bör tydliggöra vilken roll denne tjänsteman ska ha. Det innebär däremot inte att något politiskt ansvar ska läggas på tjänstemannen utan det ansvaret ska endast de förtroendevalda ha. Det är också de förtroendevalda i den enskilda kommunen eller landstinget som bör bestämma vilka uppgifter som ska åläggas tjänstemannen och ramarna för dessa uppgifter.

#### 8.4.1 Direktörens roll och uppgifter

**Utredningens förslag:** Styrelsen ska utse en direktör. 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 och svarar för att styrelsens beslut verkställs.

Styrelsen ska i en instruktion fastställa hur direktören ska leda förvaltningen under styrelsen. Instruktionen ska också fastställa direktörens övriga uppgifter.

Kommundirektörernas roll har de senaste decennierna förändrats från att under 1960-talet varit en allmän administratör till att vara kommunens högste chef med strategiskt och samhällsutvecklande ansvar och chef för i många fall mycket stora organisationer. Detta gäller även landstingsdirektören.

Trots den stora betydelsen som en direktör har för den kommunala verksamheten finns det endast en bestämmelse i kommunallagen som nämner den anställde som har den ledande ställningen bland personalen. Det är bestämmelsen om valbarhetshinder i

4 kap. 6 § KL som anger att den som är anställd hos en kommun eller ett landsting för att ha den ledande ställningen bland personalen inte är valbar. Med uttrycket ”den ledande ställningen bland personalen” avses kommundirektören, landstingsdirektören, kanslichefen eller motsvarande befattning.<sup>9</sup>

När det gäller tjänstemannaorganisationen och då framför allt den ledande tjänstemannens roll, ser organisationen olika ut i kommuner och landsting. I samtliga landsting finns det en anställd som formellt är den ledande tjänstemannen i förvaltningen, ofta kallad för landstingsdirektör eller regiondirektör. Även de flesta kommuner har en anställd som är den ledande tjänstemannen. Denne brukar ofta benämnas för kommundirektör, kommunchef eller stadsdirektör. Men det finns några kommuner som har en annan organisation och som inte har endast en ledande tjänsteman i sin organisation. I dessa kommuner finns det emellertid alltid några högre tjänstemän som delar på sådana uppgifter som den ledande tjänstemannen har i andra kommuner.

I kommunallagen finns inte reglerat förhållandet mellan den politiska ledningen och den ledande tjänstemannen, vare sig när det gäller roll- eller uppgiftsfördelning. Det kan argumenteras för att en avsaknad av reglering kan ses som en fördel i den meningen att lagstiftningen inte begränsar utrymmet för lokala lösningar.

Ur ett medborgarperspektiv framstår det dock som viktigt att det tydligt framgår vad som ingår i det politiska ledarskapet och vad som är ett uttryck för det professionella mandatet att vara den ledande tjänstemannen. En informell uppgiftsfördelning är inte transparent framför allt inte för de som finns utanför organisationen. De förtroendevalda, de anställda, medlemmarna och allmänheten ska kunna förstå vem som utför de olika uppgifterna. När tjänstemän vid SKL undersökte fördelning av uppdrag och ansvar mellan den politiska ledningen och den ledande tjänstemannen framtonade ett visst mönster enligt följande.<sup>10</sup>

- Det finns alltid en fördelning av ansvar och uppdrag men den kan vara mer eller mindre uttalad.

---

<sup>9</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 271.

<sup>10</sup> SKL, Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän, s. 34.

- Det finns starka lokala och skiftande traditioner som styr hur fördelningen av ansvar och uppdrag på ledningsnivå ser ut.
- Fördelningen av ansvar och uppdrag är sällan formaliserad i skriftliga överenskommelser.

Utredningen har i sin analys av delegationsordningar (se bilaga 3) också kunnat konstatera att t.ex. frågor om förvaltningens organisation delegeras till kommundirektörerna i varierande utsträckning. När det gäller anställning och uppsägning av personal ser de delegerade uppgifterna olika ut beroende på hur kommunen har valt att avgränsa kommundirektörens ansvar. I vissa kommuner delegeras till kommundirektören beslut om avskrivning och nedskrivning av fordran till ett bestämt belopp. Även rätt att ingå förlikning till vissa i förväg bestämda belopp delegeras ibland till kommundirektören. Många beslut som att t.ex. teckna avtal, anställa personal och skriva av fordringar delegeras också till landstingsdirektörerna.

Utredningen kan konstatera att goda och stabila arbetsformer kan utvecklas genom en god personkemi eller som en följd av en lokal oskriven tradition när det gäller uppdelningen av uppgifter mellan förtroendevalda och den ledande tjänstemannen. Som nämnts i avsnitt 7.9 visade emellertid ett antal gjorda undersökningar att omsättningen av kommundirektörer ett år efter ett valår uppgått till 20–25 procent. I en utredning tillfrågades de tillträdande kommundirektörerna om orsaken till att deras företrädare slutat. Närmare 42 procent uppgav samarbetsproblem med politiker eller tjänstemän som orsak till att deras företrädare slutat. När de förtroendevalda fullgör sina förtroendeuppdrag på heltid innebär det i många fall att verksamheten blir mer effektiv men det kan också innebära ökade samarbetsproblem. Den ökade omsättningen av kommundirektörer kan tänkas bero på oklarheter i rollfördelning som i sin tur leder till konflikter som medför att den ledande tjänstemannen får sluta.

I den forskningsöversikt utredningen låtit göra konstateras att det finns risker med att bygga förhållandet mellan ledande tjänstemän och politiker enbart på personkemi. Det innebär bräckliga konstruktioner som påverkas starkt av personskiften. Genom att

i stället basera relationen på tydligt diskuterade roller minskar beroendet av enskilda individer, och därmed risken för problem.<sup>11</sup>

Våra grannländer Finland och Norge har sedan många år reglerat den ledande tjänstemannens roll i sina kommunallagar. Av finska kommunallagen framgår att kommunens förvaltning, ekonomi och övrig verksamhet leds av en kommundirektör som är underställd kommunstyrelsen och som väljs av fullmäktige.<sup>12</sup> Det framgår vidare att kommundirektören har rätt att föra talan på kommunstyrelsens vägnar. Det ska också tilläggas att i stället för kommundirektör kan en kommun ha en förtroendevald borgmästare vilket finns i några få finska kommuner. I norska kommunallagen framgår att det ska utses en administrationschef i varje kommun eller fylkeskommun samt att administrationschefen är den ledande tjänstemannen. Administrationschefen ska se till att de ärenden som läggs fram för de förtroendevalda är tillräckligt utredda och att besluten blir verkställda. Administrationschefen har mötes- och talerätt i de kommunala organen förutom kontrollutskottet.<sup>13</sup>

Sådana oklarheter i rollfördelningen som nämnts ovan skulle möjligen kunna undvikas om den ledande tjänstemannen får en liknande roll som vd:n har i ett aktiebolag. Det skulle bli tydligare vilka uppgifter som den ledande tjänstemannen skulle ha i relation till de förtroendevalda i styrelsen. Men trots att uppgiftsfördelningen och även ansvaret skulle bli tydligare genom en sådan reform bör det kommunala självstyret fortsätta råda även i denna fråga. Det bör även fortsättningsvis vara upp till varje kommun eller landsting att besluta vad som ska innefattas i den ledande tjänstemannens roll och vilka uppgifter denne ska utföra. Dessutom vill utredningen inte ändra på det grundläggande förhållandet att det är de förtroendevalda som har det yttersta ansvaret för den kommunala verksamheten.

Om fördelningen av uppgifter formaliseras genom särskilda bestämmelser i kommunallagen och därutöver i ett särskilt dokument innebär det en tydligare uppdelning av uppgifterna. Det kan innebära att risken minskar för konflikter mellan den politiska och den professionella nivån.

---

<sup>11</sup> Mattisson, Organisation och styrning på den lokala samhällsnivån – en forskningsöversikt om förändringar och utvecklingstendenser, bilaga 4.

<sup>12</sup> 3 kap. 24 § finska kommunallagen (1995/365).

<sup>13</sup> 4 kap. 22 och 23 §§ norska kommunallagen.



*Endast en direktör i kommunen eller landstinget*

För att kunna utföra sitt uppdrag som direktör i en kommun eller i ett landsting är det en förutsättning att det är klarlagt vilka uppgifter som läggs på denne för att man ska kunna undvika oklarheter i fördelningen av uppgifter mellan denne och de förtroendevalda. De förtroendevalda ska veta vem de ska vända sig till vid frågor. För att direktören ska kunna fullgöra sina uppgifter får det dessutom inte inom tjänstemannaorganisationen vara oklart vem som har ansvaret för den förvaltning som finns under styrelsen och för övriga uppgifter som åläggs direktören. Finns det endast en anställd som har den ledande ställningen bland personalen är det många gånger lättare för både de förtroendevalda och de anställda att veta vem man ska vända sig till och vem som har de ledande uppgifterna inom kommunen eller landstinget. Det kan också innebära att det är lättare för en direktör att leda det arbete som åläggs denne. Utredningen föreslår dessutom nedan att direktören ska vara chef för förvaltningen under styrelsen. Det är ytterligare en anledning till varför utredningen förordar att det bör finnas endast en person som formellt ska utses till direktör i kommunen eller landstinget.

Ett argument mot utredningens förslag skulle kunna vara att förslaget inskränker det kommunala självstyret och att varje kommun eller landsting själv ska få bestämma hur dess förvaltning ska organiseras och då även om det ska finnas flera högre tjänstemän som delar på uppdraget att ha den ledande ställningen bland personalen. Med hänsyn till vikten av transparens i den kommunala förvaltningen anser utredningen att det rörande den ledande tjänstemannen inte ska finnas en möjlighet för kommunerna och landstingen att själva bestämma organisationen utan här ska det vara tydligt för alla inom och utanför den kommunala förvaltningen vem som är den ledande tjänstemannen och har de ledande arbetsuppgifterna.

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. Styrelsen kan också överlåta åt direktören att i sin tur besluta om vidaredelegation enligt 6 kap. 37 § KL till en annan anställd.

Utredningen anser vidare att det är styrelsen som bör vara direktörens uppdragsgivare och som bör utse vem som ska vara direktören i kommunen eller landstinget. Utredningen föreslår därför att styrelsen ska utse endast en person till direktör och denne ska vara anställd av kommunen eller landstinget. Det ska också framgå av kommunallagen att direktören har den ledande ställningen bland personalen. Styrelsen får besluta att direktören ska ha en annan benämning, t.ex. kommunchef, kanslichef, kommundirektör eller landstingsdirektör.

### *Direktörens grundläggande uppgifter*

Utredningen anser att det ska finnas en bestämmelse som tydliggör direktörens grundläggande uppgifter och som ska vara lika i alla kommuner och landsting. Vad som inbegrips i dennes grundläggande uppgifter är för det första att hen ska vara chef för den förvaltning som finns under styrelsen. Med förvaltning avses den tjänstemannaorganisation som enligt fullmäktiges reglemente, instruktioner eller styrelsens beslut lyder under styrelsen. Det är styrelsen som beslutar om de yttre ramarna för direktörens chefskap för sin egen förvaltning. Utredningen är av den uppfattningen att varje kommun och landsting även i fortsättningen ska få bestämma hur dess organisation med nämnder och förvaltningar ska se ut. I det inbegrips att bestämma om direktören ska vara chef för de andra förvaltningscheferna.

Oavsett vilken organisation kommunen eller landstinget väljer anser utredningen att direktören ska vara chef över styrelsens förvaltning. I ansvaret som chef för förvaltningen inbegrips att direktören ansvarar för att förvaltningen bedrivs i enlighet med gällande lagar och föreskrifter. Direktören bör som chef för förvaltningen ha ansvaret för personalen, budget m.m. inom förvaltningen.

För det andra ska direktören ha ansvaret för att samtliga ärenden som styrelsen ska behandla är tillfredsställande beredda och utredda samt förenliga med gällande lagar och föreskrifter. Det innebär att det är direktören som ansvarar för underlagen till besluten. I detta ligger att direktören ska se till att underlagen till besluten är utformade på ett sakligt och opartiskt sätt samt baserade på professionell sakkunskap om det aktuella området. De för-

troendevalda ska kunna ha tillit till att underlagen innehåller den information som behövs för att kunna fatta ett rättssäkert beslut. De ska också kunna lita på att direktören i sina underlag har redovisat om det föreligger osäkerhet i de ekonomiska kalkylerna och att t.ex. en försäljning av verksamhet eller av andra tillgångar är korrekt värderade. Det är vidare viktigt att det framgår om en fråga i underlagen är rättsligt osäker. Både den politiska majoriteten och minoriteten ska veta att underlagen till besluten i ärendena till styrelsen är sakliga och opartiska. Detta gäller alla styrelsens ärenden, även sådana ärenden där styrelsen bara yttrar sig och som ska vidare till fullmäktige för beslut. Styrelsen kan sedan självklart besluta något annat än det direktören föreslagit.

Förslaget om att direktören ansvarar för underlagen till besluten avser endast dennes underlag till styrelsen. Förslaget omfattar inte de underlag till beslut som förvaltningscheferna under nämnderna lägger fram för sina nämnder. Utredningen har övervägt en sådan bestämmelse men stannat vid att endast föreslå att detta ska omfatta direktörens underlag till beslut. Utredningen ser emellertid positivt på att denna regel också tillämpas på förvaltningschefernas underlag till beslut till sina nämnder.

För det tredje ska direktören också ansvara för verkställigheten av beslutade ärenden. Även detta ska förstås genomföras i enlighet med gällande lagar och föreskrifter, t.ex. att besluten är fattade med stöd av delegationsordningar så att de är möjliga att överklaga.

### *Instruktion för direktören*

Utredningen anser vidare att styrelsen i varje kommun och lands-ting bör besluta om en instruktion för direktören. I instruktionen anges närmare vilka uppgifter som ska ges till direktören.

En instruktion kan vara en trygghet för både de förtroendevalda och direktören i deras samarbete. Utredningen förutsätter att arbetet med upprättandet av instruktionen leder till en dialog och en diskussion om uppgiftsfördelningen mellan de förtroendevalda och direktören. Det i sig borde betyda mycket för samspelet mellan dem. Om det uppstår en konflikt dem emellan kan det vara en fördel för dem båda att kunna luta sig mot vad som har reglerats i instruktionen.

Syftet med en instruktion är att den ska aktivt bidra till att skapa ett bra samspel mellan de förtroendevalda och direktören. En tydlig fördelning av uppgifter innebär också normalt en bättre samverkan. Finns det en instruktion för en sådan fördelning och ett sådant samspel finns det förutsättningar för ett fungerande samarbete. Det är alltid lättare att samarbeta om det är klargjort vem som gör vad.

Utredningen föreslår därför att styrelsen ska fatta beslut om en instruktion för direktören. I instruktionen ska fastställas hur direktören ska leda förvaltningen under styrelsen. Det är då lämpligt t.ex. att det framgår i instruktionen inom vilka ramar denne anställer personal vid sin förvaltning samt har medarbetar- och lönesamtal med de anställda. I övrigt lämnar utredningen inga förslag om vad som måste regleras i instruktionen utan det får varje styrelse själv besluta om.

Det finns ett antal frågor som enligt utredningen bör beröras i en instruktion. Det bör tydliggöras vem som gör vad och vem som har ansvaret för att uppgifterna utförs av andra. Utgångspunkten är att de förtroendevalda bestämmer vad som ska göras och tjänstemännen hur det ska göras. För att det i praktiken ska gå att avgöra när det är beslutsfattande och när det handlar om rent verkställande eller rent förberedande åtgärder bör detta tydliggöras i instruktionen. Genom att direktören är ytterst ansvarig för beredning av samtliga ärenden till styrelsen bör i en instruktion anges vilken roll denne har vid föredragningar och om denne vid möten med styrelsen har t.ex. närvarorätt och yttranderätt. En annan fråga som kan regleras i instruktionen är vem som ska ha medarbetarsamtal med direktören.

Något som styrelsen bör överväga särskilt är om direktören ska ha en initiativrätt, dvs. rätt att lyfta frågor till styrelsen. När exempelvis politiska majoriteter eller styrande minoriteter spricker är det viktigt att det finns någon som har ett yttersta ansvar att initiera ärenden som är av brådskande natur för att kommunen eller landstinget ska fungera. Enligt utredningens mening kan det vara lämpligt att ge direktören en initiativrätt i sådana situationer. Det bör i sådant fall framgå av instruktionen i vilka frågor direktören har initiativrätt.

En fråga som också kan beröras i en instruktion är om direktören ska vara chef för de andra förvaltningscheferna. Oavsett hur organisationen ser ut är det lämpligt att i instruktionen förtydliga

direktörens uppdrag och arbetsuppgifter i relation till de andra förvaltningscheferna.

Andra frågor som skulle kunna regleras i instruktionen är frågan vem som ska hålla i kontakterna internt och externt och i vilka frågor, t.ex. kontakt med lokalt näringsliv och högskola. Det kan vara viktigt att detta preciseras i förväg då det annars finns en risk att det kan uppstå konflikter om detta.

### *Instruktionens roll i förhållande till beslutad delegationsordning*

Det förekommer att styrelsen i en delegationsordning anger i vilka ärenden direktören får besluta. I en instruktion kan tänkas att styrelsen tar upp uppgifter som tangerar dessa ärenden. Det kan t.ex. vara att direktören ska delta i förhandlingar med en annan part som avslutas med att denne kan fatta beslut om avtal. I ett sådant fall kan det vara lämpligt att styrelsen i instruktionen både tar upp delegationen och de övriga arbetsuppgifterna.

### *Instruktion för förvaltningschefer?*

Även om utredningen inte föreslagit att övriga nämnder ska besluta om en instruktion för sina förvaltningschefer föreligger det enligt utredningen inget hinder för att nämnderna beslutar om en sådan. Det är viktigt att det även mellan nämnder och dess förvaltningschefer är tydligt hur uppgiftsfördelningen ser ut.

### *Hur påverkas revisionsansvaret?*

Utredningen föreslår alltså att direktörens roll och uppgifter ska regleras. En sådan reglering torde enligt utredningens uppfattning inte påverka revisionsansvaret. Det kommer även framöver vara de förtroendevalda som genom instruktioner föreskriver villkoren för direktören.

### 8.4.2 Reglering av ordförandens roll i styrelsen?

**Utredningens bedömning:** Styrelsen bör överväga att i en uppdragsbeskrivning ange ordförandens uppgifter.

Under arbetet med både 1977 års kommunallag och den nuvarande kommunallagen diskuterades om kommunal- och landstingsrådets ställning skulle regleras i lag. Detta avvisades mot bakgrund av att den representativa demokratins princip utgår ifrån att alla förtroendevalda oberoende av sysselsättningsgraden ytterst bär det politiska ansvaret för verksamheten. Att i lagen särskilt framhålla en grupp av förtroendevalda skulle kunna uppfattas som ett avsteg från denna princip.

Regeringen uttalade i propositionen Vital kommunal demokrati att en ingående reglering av kommunalråden inte bör ske frikopplad från en diskussion om den kommunala styrelseordningen som helhet. En reglering av kommunalråden vad gäller ansvar, befogenheter och ställning bör därför endast ske i samband med förändringar av den kommunala styrelseordningen i stort.<sup>14</sup>

Fördelningen av ansvar och uppdrag mellan dem är väldigt skiftande över landet. Mot bakgrund av att förhållandena är så olika är det enligt utredningens mening inte aktuellt att föreslå någon närmare reglering av kommunalråds- eller landstingsrådsinstitutet.

Av 6 kap. 32 § KL framgår att fullmäktige ska besluta om reglemente för nämndernas verksamhet och arbetsformer. I SKL:s förslag till reglemente för styrelsen och övriga nämnder föreslås att det i reglementet fastställs att kommunstyrelsens ordförande bl.a. ska med uppmärksamhet följa frågor av betydelse för kommunens utveckling och ekonomiska intressen samt effektiviteten i verksamheten och ta initiativ i dessa frågor. Det åligger också ordföranden att representera kommunstyrelsen vid uppvaktnings hos myndigheter, konferenser och sammanträden om inte kommunstyrelsen bestämt annat i ett särskilt fall. Ordförande ska vidare främja samverkan mellan kommunstyrelsen och kommunens övriga nämnder.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Prop. 2013/14:5 s. 50 f.

<sup>15</sup> SKL, Reglemente för styrelsen och övriga nämnder – ett underlag för lokala bedömningar, cirkulär 14:58.

Det finns enligt utredningen anledning att överväga att i kommunallagen närmare reglera ordförandens roll. Denne har redan i lag getts vissa begränsade befogenheter att bl.a. kalla till möten. I praktiken vilar därtill ett stort politiskt ansvar på styrelsens ordförande som har mycket av den faktiska kontrollen.<sup>16</sup> När man studerar hur det ser ut i kommuner och landsting kan man alltså konstatera att det politiskt burna ansvaret inte alltid är så kollektivt som kommunallagen föreskriver. En förklaring till att ordförande i styrelsen har en stark ställning beror på att denne normalt kan ägna hela sin tid åt uppdraget och arvoderas för detta. Genom delegationsordningar, reglementen och andra styrdokument, t.ex. arbetsordningar, utmejslas ordföranderollen ytterligare.

Att ordförande i styrelsen har ett större ansvar än övriga ledamöter visas också när domstolar prövat om de förtroendevalda har ett straffrättsligt ansvar för olika gärningar.<sup>17</sup> I många fall är det endast ordförande som åtalats och dömts och inte övriga ledamöter i styrelsen. Det visar hur stort ansvar åklagare respektive domstolarna lägger på ordförande i jämförelse med de övriga ledamöterna i styrelsen trots det kollektiva ansvaret.

Genom att utredningen föreslår att direktörens roll ska regleras finns det också anledning att överväga om ordförandens roll i förhållande till direktörens ska anges.

Att ordföranden, i de flesta fall ett kommunal- eller landstingsråd, i praktiken har en stor och betydelsefull roll i kommunen eller landstinget återspeglas inte i nuvarande kommunallag. Utredningen anser att en ny kommunallag i största möjliga mån bör återspegla hur verksamheten ser ut i kommuner och landsting. Därutöver anser utredningen att det är viktigt att det föreligger transparens i den kommunala verksamheten och att det är tydligt vilket politiskt mandat som styrelsen ger ordförande. Någon enstaka kommun har redan bestämt ordförandens roll och uppgifter i ett skriftligt dokument. Utredningen menar att det alltså finns skäl till att styrelsen bör närmare bestämma ordförandens roll. Utredningens tankar om att införa ett krav på styrelsen att utarbeta skriftliga dokument om detta har dock mötts av kritik. Kritikerna hänvisar bl.a. till det

---

<sup>16</sup> SKL, Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän, s. 59.

<sup>17</sup> Se bl.a. NJA 1987 s. 426, NJA 1995 s. 204 och Göta hovrätts dom den 22 december 2006 i mål nr B 2701-05.

kommunala självstyret och den fria kommunala nämndorganisationen som gör att de politiska förutsättningarna och den politiska organisationen ser mycket olika ut. Därför menar utredningen att det inte är lämpligt att införa ett obligatoriskt krav i kommunallagen på styrelsen att besluta om en uppdragsbeskrivning för ordförande.

## 8.5 De anställdas beslutsfattande

Den kommunala verksamheten är komplex och sysselsätter över en miljon anställda. De förtroendevalda har inte möjlighet att i denna omfattande verksamhet själva ta alla beslut utan i praktiken är det de anställda som fattar en stor del av de kommunala besluten.

I kommunallagen finns, till skillnad från i viss speciallagstiftning, inga bestämmelser som ger de anställda någon självständig beslutanderätt. Av praxis följer att de har rätt att fatta sådana beslut som är av rent förberedande eller rent verkställande art. Rätten för de anställda att vidta dessa åtgärder följer enligt förarbetena till delegationsbestämmelserna av den arbetsfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda som måste finnas för att den kommunala verksamheten ska kunna fungera.<sup>18</sup> I praktiken har också flertalet kommuner och landsting delegerat omfattande beslutbefogenheter till de anställda. Gränsdragningen mellan delegation och ren verkställighet är viktig eftersom den påverkar möjligheten att överklaga beslutet genom laglighetsprövning. Beslut av rent verkställande art får inte överklagas.

I förarbetena till den nu gällande kommunallagen angavs att en reglering av de anställdas befogenheter att fatta beslut skulle kunna leda dels till en olycklig diskussion om förhållandet mellan förtroendevalda och anställda, dels till minskat utrymme för lokala anpassningar av organisationen.<sup>19</sup> Det angavs vidare att de praktiska problemen med att de anställda får och behöver ökat utrymme kan lösas genom ökade delegationsmöjligheter. Utredningen har fått i uppdrag att närmare analysera frågan om förutsättningarna för det politiska ansvarstagandet skulle kunna stärkas om man renodlar det

---

<sup>18</sup> Prop. 1990/91:117 s. 204.

<sup>19</sup> Prop. 1990/91:117 s. 88 f.



politiska beslutsfattandet och i lag erkänner de anställdas roll i beslutsprocessen, bl.a. utifrån de ovan nämnda utgångspunkterna.

### 8.5.1 Allt för mycket betraktas som ren verkställighet

De anställda har som ovan nämnts inte någon självständig beslutanderätt enligt kommunallagen men fattar ändå ett stort antal beslut. De anställda är inte demokratiskt valda och kan inte heller stå till svars inför väljarna.

I förarbetena till delegationsbestämmelserna förutspådde regeringen en förskjutning av gränsen mellan beslut och ren verkställighet. Att fler åtgärder än tidigare betraktas som ren verkställighet av kommuner och landsting har utredningen också fått bekräftat i samtal med företrädare för den kommunala sektorn.<sup>20</sup> När det gäller ren verkställighet förefaller det finnas en tendens att tolka lagen vitt för att kunna låta de anställda fatta beslut utan delegation eller krav på återrapportering. Vad utredningen erfarit görs detta dels för att avgränsningen mellan beslut och ren verkställighet inte anses helt klar, dels av effektivitetsskäl. Ett exempel är att beslut om timanställning av personal som fattas samma dag som vederbörande tjänstgör inte alltid anmäls till nämnderna. Det är fråga om ett stort antal beslut som inte torde vara av intresse för nämnderna. Något behov för nämnden att kontrollera det enskilda beslutet finns knappast, även om beslutet formellt kan överklagas. Denna utveckling går dock tvärtemot HFD:s praxis av vilken det följer att beslut av rent verkställande art ska tolkas restriktivt så att möjligheterna till att överklaga besluten inte begränsas genom den praktiska tillämpningen.<sup>21</sup>

JO har i flera fall uttalat kritik mot att vissa anställningsbeslut som fattats på delegation inte anmälts till styrelse respektive nämnd och att överklagandetiden därmed inte börjat löpa.<sup>22</sup> I ett fall ansåg styrelsen att det ”verkställande inslaget” var så stort att styrelsens intresse av att genom anmälan följa upp besluten varit obefintligt och i ett annat betraktades tillsättningen av nämnden som en ”löpande förvaltningsåtgärd”. Nämnden anförde i det sistnämnda fallet

<sup>20</sup> Se också SKL, Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän, s. 24.

<sup>21</sup> För en redogörelse av HFD:s praxis, se avsnitt 7.4.1.

<sup>22</sup> Se JO 2004/05 s. 353 och JO 2012/13 s. 430 och avsnitt 7.4.2.

att det av tids- och effektivitetsskäl är orimligt att alla åtgärder som vidtas vid nämndens förvaltning också anmäls till nämnden. JO framhöll dock att det inte var rättsligt möjligt att se det på detta sätt.

Det föreligger alltså när det gäller de anställdas beslutanderätt en konflikt mellan demokrati, rättssäkerhet, effektivitet och professionalitet, oavsett om det handlar om ren verkställighet eller det delegeringsbara området. Betungande administration gör att kommuner och landsting tolkar begreppet ren verkställighet vitt och att anmälningsskyldigheten åsidosätts. Besluten kan därför inte heller överklagas.

Utredningen har hämtat in ett antal delegationsordningar från kommuner och landsting för att få en uppfattning om i vilken omfattning beslut delegeras till de anställda och vilka typer av beslut det rör sig om. En redogörelse för studien finns i bilaga 3. Av studien framgår att beslutsfattandet har delegerats till de anställda i mycket stor utsträckning och inom flera områden. När det t.ex. gäller kommunstyrelserna har de anställda fått relativt vidsträckta befogenheter. De får i många kommuner besluta i frågor om allt ifrån tjänstemannaorganisationen, anställning och löner till utlämnande av allmänna handlingar, medelsförvaltning och försäljning av fast egendom. Det som varierar mellan kommunerna är till vem uppgifterna har delegerats och i förekommande fall inom vilka beloppsgränser de anställda får besluta. Vad som anses utgöra ren verkställighet varierar också mellan kommunerna. En kommunstyrelse vars delegationsordning utredningen tagit del av betraktar t.ex. konvertering och omplacering av tidigare upptagna lån som ren verkställighet, vilket enligt utredningen starkt kan ifrågasättas.

### 8.5.2 De anställda bör inte ha en i kommunallagen fastslagen beslutanderätt

**Utredningens bedömning:** De anställda bör inte ha någon i kommunallagen fastslagen beslutanderätt, utan de anställdas beslutanderätt bör även fortsättningsvis utgå från nämnderna.

Det är som nämnts ovan de förtroendevalda som har det yttersta ansvaret för i princip hela den kommunala förvaltningen, dvs. för alla led från beslutsfattande till genomförande. Alla kommunalt

anställda är underställda någon nämnd. Rättsligt sett är de anställda huvudsakligen biträden åt nämnden. Tanken är att de demokratiskt fattade besluten får genomslag även när de anställda fattar beslut.

Utredningen har övervägt att i kommunallagen fastslå att de anställda i kommun eller landsting får fatta vissa typer av beslut.

Ett första alternativ som utredningen har övervägt är att i kommunallagen fastslå att de anställda får fatta beslut av rutinartad karaktär, t.ex. löpande förvaltningsbeslut och vissa typer av enklare beslut som rör myndighetsutövning mot enskilda. Beslutanderätten enligt kommunallagen skulle med en sådan ordning inte längre utgå direkt från nämnden. I stället för att nämndens kompetens internt skulle fördelas genom nämndbeslut så skulle de anställda genom befattningsbeskrivningar m.m. få en automatisk kompetens att fatta beslut. Det skulle alltså vara fråga om en i lag given kompetensfördelningsregel när nämnden agerar som myndighet. En sådan självständig beslutanderätt tillkommer i annat fall bara särskilt utpekade anställda enligt bestämmelser i speciallagstiftningen.

Ett argument för en sådan reglering är att det skulle minska behovet av att tänja på gränserna för vad som är att anse som rent verkställande åtgärder. En ändrad ordning skulle också kunna underlätta för den kommunala verksamheten eftersom nämnderna inte längre i delegationsordningarna skulle behöva täcka in alla typer av beslut. Ytterligare ett argument är att det skulle kunna stärka rättssäkerheten. I stället för att kommuner och landsting skulle frestas att tänja på vad som är rent verkställande beslut skulle de anställda kunna ges ett eget beslutsområde utan att de beslut som de fattar nödvändigtvis måste klassificeras som ett icke överklagbart beslut.<sup>23</sup>

Det finns dock mycket som talar mot att ge de anställda en mer självständig beslutanderätt. Nuvarande ordning med en delegerad beslutanderätt som utgår direkt från nämnderna är tydlig. Det är nämnderna som beslutar alternativt delegerar beslutanderätten. En ändrad ordning riskerar att göra beslutskedjan och ansvarsförhållandena otydligare. Det är inte heller givet att en självständig beslutanderätt skulle underlätta den kommunala verksamheten. Nämnderna skulle fortfarande behöva dokumentera i arbetsordning, in-

---

<sup>23</sup> Av 10 kap. 2 § 2 KL framgår att beslut av rent förberedande eller rent verkställande art inte får överklagas.

struktion eller dylikt vilka anställda som har rätt att fatta vilka beslut och på så vis ta ställning till vilka beslut som är att betrakta som rutinartade. Om de anställda även utan delegation skulle kunna fatta vissa typer av rutinartade beslut skulle det vidare fortfarande finnas ett tolkningsutrymme. En följd av att ge de anställda en sådan rätt skulle innebära att man inför ytterligare ett begrepp som ska tolkas, nämligen begreppet beslut av rutinartad karaktär. En möjlig utveckling är att flertalet av de anställdas beslut överklagas med hänvisning till att de inte är av rutinartad karaktär. En annan möjlig utveckling är att kommuner och landsting, på grund av risken för överklaganden, tar höjd när de reglerar detta och låter de anställda fatta självständiga beslut endast i begränsad utsträckning. Domstolarna skulle vid en laglighetsprövning slutligen få avgöra om beslut som de anställda fattat varit av rutinartad karaktär eller inte. Men eftersom vad som är att betrakta som rutinartat torde komma att variera från kommun till kommun skulle dessa domar riskera att bli avgöranden i enskilda fall utan att vara vägledande. Även om HFD:s praxis angående beslut av rent verkställande karaktär är sparsam och restriktiv så finns i vart fall vägledning från HFD om hur detta begrepp ska tolkas.

Ett andra alternativ som utredningen har övervägt är att i kommunallagen fastslå vad som redan i dag gäller enligt praxis, dvs. att anställd hos kommun eller landsting får fatta beslut av rent förberedande eller rent verkställande art. De anställda skulle då få ett tydligare mandat för sina beslut och med en uttrycklig bestämmelse om de anställdas beslutanderätt skulle det bli tydligare för medborgarna vilka befogenheter de anställda har. En invändning mot detta alternativ är emellertid att det inte behövs någon reglering eftersom detta redan gäller enligt praxis och att en kodifiering inte skulle medföra något mervärde.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att nackdelarna med en reglering överväger fördelarna och föreslår därför inte någon reglering av de anställdas beslutanderätt i kommunallagen. Utredningen anser dock att den nuvarande ordningen är mycket administrativt krävande för kommuner och landsting. Flertalet mycket enkla administrativa beslut måste framgå av delegationsordningar och anmälas till nämnderna. Utredningen återkommer nedan till ett alternativt förslag i syfte att underlätta administrationen av rutinartade beslut som de anställda beslutar.

## 8.6 Anmälningsskyldigheten till nämnderna

### 8.6.1 Ett alternativ till att reglera de anställdas beslutanderätt i kommunallagen?

Utredningen har i avsnitt 8.5.2 redogjort för sina överväganden avseende en reglering av de anställdas beslutsfattande i kommunallagen. Utredningen anser sammanfattningsvis att de anställda inte bör ha någon i kommunallagen fastslagen beslutanderätt, utan att de anställdas beslutanderätt även fortsättningsvis bör utgå från nämnderna. En reglering skulle enligt utredningen inte underlätta eller gagna den kommunala verksamheten. Enligt utredningen behöver man dock på annat sätt komma till rätta med problemen med en allt för vidlyftig tolkning av bl.a. begreppet ren verkställighet och en betungande administration. Frågan är då om det finns något annat sätt att rationalisera verksamheten så att de förtroendevalda kan ägna sig åt viktigare och mer principiella frågor? Enligt utredningen kan det diskuteras både hur delegationsordningar utformas och formerna för anmälningsskyldigheten.

En lösning som bl.a. vissa nämnder i Nacka kommun sedan länge tillämpat är s.k. omvända delegationsordningar. I stället för att i delegationsordningen ange vilka ärenden som delegeras anges i stället att förvaltningschefen får besluta på nämndens vägnar i alla frågor med undantag för vad som följer av 6 kap. 34 § KL och en s.k. förbehållslista. Förbehållslistan är en uppräkningslista av ett antal ärenden i vilka förvaltningschefen inte får fatta beslut. Syftet är att göra systemet mer flexibelt och beslutsgången snabbare. Med denna ordning behöver inte alla ärenden som delegeras nämnas i delegationsordningen. Vad utredningen erfarit måste det emellertid i andra dokument ändå regleras vilka anställda som får fatta vilka typer av beslut. I stället för att nämnderna delegerar arbetet blir det i princip förvaltningschefen som gör detta. Det kan också diskuteras om systemet verkligen är förenligt med kravet i 6 kap. 33 § KL på att delegation ska ske ”i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden”. Enligt utredningens mening torde därför fördelarna med omvända delegationsordningar vara begränsade.

En annan fråga som tangerar de anställdas beslutanderätt är anmälningsskyldigheten till nämnderna. Av 6 kap. 35 § KL följer att beslut som har fattats på delegation ska anmälas till nämnderna,

som bestämmer i vilken ordning detta ska ske. Utredningen har i avsnitt 7.3.2. närmare redogjort för denna anmälningsskyldighet.

### 8.6.2 Ingen absolut anmälningsskyldighet för delegationsbeslut

**Utredningens förslag:** Nämnden ska besluta om i vilken utsträckning beslut som har fattats med stöd av delegation ska anmälas till den. Detta gäller dock inte delegerade brådskande beslut. Beslut som inte anmäls ska protokollföras särskilt, om beslutet får överklagas genom laglighetsprövning.

Motivet till att man vid den nuvarande kommunallagens tillkomst behöll anmälningsskyldigheten till ansvarig nämnd var att förfarandet ansågs ha en väsentlig betydelse för medborgarnas möjligheter till insyn i den kommunala beslutsprocessen. Lagrådet anförde att regeringens förslag att mjuka upp anmälningsskyldigheten kan medföra svårigheter särskilt för en enskild att bevaka ett ärende på ett sådant sätt att överklagandetiden inte går förlorad.<sup>24</sup>

Utredningen delar Lagrådets uppfattning att det är viktigt att enskildas möjligheter att bevaka ett ärende inte försvåras. Utredningen föreslår i avsnitt 16.8 en digitalisering av den kommunala anslagstavlan. Information som enligt nuvarande ordning ska anslås på den kommunala anslagstavlan ska i stället läggas ut på kommunens, landstingets eller kommunalförbundets anslagstavla. Genom den föreslagna ordningen finns dessutom förutsättningar för att väsentligt öka medborgarnas möjligheter till insyn i den kommunala verksamheten.

Utredningen anser att det från rättssäkerhetssynpunkt, med anledning av ovan nämnda förslag, inte längre finns hinder mot att införa ett system i vilket inte alla delegationsbeslut måste anmälas till nämnden och att anmälningsskyldigheten kan mjukas upp. Nämndernas intresse för utpräglat rutinartade delegationsbeslut torde vidare i allmänhet vara lågt.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Bet. 1990/91:KU38 s. 70.

<sup>25</sup> Detta var bl.a. ett motiv för att låta de kommuner som ingick i det s.k. frikommunförsöket själva besluta om i vilken utsträckning anmälan skulle ske, se prop. 1990/91:117 s. 105.

Utredningen föreslår därför att nämnderna ska besluta om i vilken utsträckning beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 6 kap. 33 § KL ska anmälas till dem. Beslut som inte anmäls ska protokollföras särskilt, om beslutet får överklagas genom laglighetsprövning. Utredningen anser att brådskande beslut som t.ex. en ordförande har meddelat med stöd av 6 kap. 36 § KL även fortsättningsvis alltid ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde. Inte heller ärenden som delegeras till s.k. självförvaltningsorgan ska omfattas av förslaget.

Hur protokollen ska utformas och vad de ska innehålla bör enligt utredningen vara upp till varje kommun och landsting att bestämma. Protokollen kan innehålla allt ifrån fullständiga beslut med motivering och andra uppgifter till en förteckning över att beslut har fattats i vissa ärenden. Eftersom dessa protokoll enligt utredningens förslag nedan ska tillkännages på den kommunala anslagstavlan måste hänsyn tas till bl.a. bestämmelser i personuppgiftslagen och offentlighets- och sekretesslagen om personuppgifter och sekretess. Protokollens utformning kan därför komma att se olika ut beroende på typen av beslut. Av rättssäkerhetsskäl är det viktigt att besluten kan identifieras. Grundläggande uppgifter som möjliggör det måste därför finnas med i tillkännagivandet. Bedömningarna om vad som kan tillkännages utan att strida mot nyss nämnda bestämmelser kan ibland vara svåra att göra. Kommuner och landsting torde enligt utredningens bedömning dock inte löpande behöva ta ställning till protokollens utformning, utan det borde räcka att göra detta vid övergången till denna ordning. Hur sådana problem kan hanteras är enligt utredningens mening också en omständighet för nämnden att ta ställning till när den bestämmer sig för att vissa beslut inte ska behöva anmälas till den utan endast kan tillkännages på anslagstavlan. Det torde enligt utredningens mening också ligga i sakens natur att detta förfarandesätt kommer att i högre utsträckning komma till användning i ärenden där det typiskt sett inte förekommer sekretess även om det i enskilda fall med hänsyn till individen kan göra det.

Förslaget gäller inte bara de beslut som de anställda fattar på delegation utan även delegationsbeslut av bl.a. utskott och enskilda förtroendevalda. Det gäller även beslut som överklagas enligt bestämmelser i speciallagstiftning. Kommuner och landsting får alltså en ökad frihet att organisera sin verksamhet. Nämnderna kommer

dock fortfarande att vara ansvariga för delegaternas beslut. Har de förtroendevalda ett särskilt intresse av vissa typer av beslut har de dessutom möjlighet att besluta att dessa ska anmälas till dem.

Vad gäller svårigheterna för bl.a. en enskild att bevaka ett ärende på ett sådant sätt att inte överklagandetiden går förlorad föreslår utredningen nedan att dessa beslut ska tillkännages på den kommunala anslagstavlan som utredningen också föreslår ska överföras till kommunernas, landstingens och kommunalförbundens webbplatser (se avsnitt 16). Detta ökar förutsättningarna för att bevaka kommunala beslut. Även med nuvarande anslagstavlor krävs en viss bevakning eftersom den enskilde inte på förhand vet när det ska tillkännages att protokollet över nämndens beslut justerats. Hur lång tid detta tar kan variera beroende på arbetsbörda, semestrar m.m. Precis som med nuvarande kommunala anslagstavla krävs alltså med nu föreslagen ordning en viss regelbunden bevakning. Till skillnad från tidigare torde det dock räcka med att bevakningen sker elektroniskt, de enskilda behöver inte ta sig till anslagstavlan i t.ex. kommunhuset.

Utredningen anser inte att förslagen i denna del medför ett behov av att ge de anställda något eget revisionsansvar, utan det är även fortsättningsvis hos de förtroendevalda som revisionsansvaret ska ligga. Det är nämnderna som bestämmer vilka beslut som ska anmälas till dem och som också därför får ta ansvar för utebliven återrapportering.

### 8.6.3 Ingen absolut anmälningsskyldighet för beslut som fattats med stöd av vidaredelegation

**Utredningens förslag:** Nämnden ska besluta om i vilken utsträckning beslut som har fattats efter vidaredelegation ska anmälas till den. Beslut som inte anmäls ska protokollföras särskilt, om beslutet får överklagas genom laglighetsprövning.

En nämnd får besluta att en förvaltningschef, som erhållit delegation enligt 6 kap. 33 § KL, ges rätt att vidaredelegera beslutanderätten till en annan anställd inom kommunen. Ett beslut som fattats med stöd av vidaredelegation ska anmälas till förvaltningschefen (6 kap. 37 § KL). Någon lagstadgad skyldighet för delegaten eller



förvaltningschefen att vidareanmäla beslutet till nämnden föreligger inte, men nämnden kan ställa sådana krav som villkor för vidaredelegering. JO har i beslut JO 1998/99 s. 407 berört denna fråga om anmälningsskyldighet till nämnden. JO uttalade att en sådan anmälningsskyldighet är det enda sättet att få sammanhang och konsekvens i systemet med delegationsbeslut. Utredningen delar JO:s bedömning såtillvida att samma återrapportering bör ske till nämnderna oavsett om det är fråga om delegation eller vidaredelegation. Utredningen föreslår därför att nämnderna ska besluta om i vilken utsträckning beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 6 kap. 37 § KL ska anmälas till dem. Beslut som inte anmälas ska protokollföras särskilt, om beslutet får överklagas genom laglighetsprövning. Hur protokollen ska utformas och vad de ska innehålla bör enligt utredningen vara upp till varje kommun och landsting att bestämma. Protokollen kan innehålla allt ifrån fullständiga beslut med motivering och andra uppgifter till en förteckning över att beslut har fattats i vissa ärenden. Med den nu föreslagna ordningen behövs enligt utredningens mening inte längre någon lagstadgad återrapporteringsskyldighet till förvaltningschefen. Det står dock nämnden fritt att bestämma att återrapportering, i stället för att ske till nämnden, ska ske till förvaltningschef. Nämnden kan också bestämma att återrapportering ska ske till både nämnden och förvaltningschefen. Man kan också tänka sig en situation där nämnden överlämnar till förvaltningschefen att besluta om vilken återrapportering som ska ske till denne. Bestämelsen om vidaredelegation omfattar även samverkan i gemensam nämnd vilket innebär att en förvaltningschef kan uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att fatta beslut. Utredningens förslag ska gälla även för beslut som fattats efter vidaredelegation inom en gemensam nämnd. Om det är en uppgift för förvaltningschefen eller för delegaten att anmäla sådana beslut till nämnden får respektive nämnd bestämma. Nämnden bör dock i likhet med vad som föreslås ovan ha möjlighet att besluta om omfattningen av återrapporteringen.

Utredningen föreslår i avsnitt 16 att beslut som inte ska anmälas ska tillkännages på den kommunala anslagstavlan. Detta ökar förutsättningarna för att bevaka kommunala beslut.

## 8.7 Andra frågor om delegering

Utredningen har även tittat på vissa andra frågor som handlar om delegation, bl.a. möjligheten till vidaredelegation i flera led (avsnitt 8.7.1), delegation till nämndernas presidier (avsnitt 8.7.2) och delegation till annan än anställd (avsnitt 8.7.3). Utredningen redovisar nedan sina bedömningar och förslag.

### 8.7.1 Förvaltningscheferna och vidaredelegation

**Utredningens bedömning:** Förvaltningschefernas roll och uppgifter bör inte regleras närmare. Det bör inte gå att vidaredelegera beslutanderätt i flera led och inte heller bör annan än en förvaltningschef kunna vidaredelegera beslutanderätt.

Precis som när det gäller direktören är förvaltningschefernas roll sparsamt reglerad i kommunallagen. Förvaltningscheferna kan emellertid ansvara för stora förvaltningar med mycket resurser. Det är inte heller ovanligt att många olika typer av beslutsfattande delegeras till dem. De kan i sin tur som ovan nämnts också vidaredelegera beslutanderätt.

I 4 kap. 6 § KL andra stycket anges att den som är chef för en förvaltning som hör till en nämnds verksamhetsområde inte får väljas till ledamot eller ersättare i nämnden. Som exempel på sådana förvaltningschefer som drabbas av valbarhetshindret nämns i förarbetena en socialdirektör i fråga om uppdrag i socialnämnden och en skoldirektör i fråga om uppdrag i skolstyrelsen. Valbarhetshindret gäller enligt praxis inte för ”institutionsföreståndare”.<sup>26</sup>

I 6 kap. 37 § KL regleras frågan om vidaredelegation från förvaltningschefen. I bestämmelsen anges följande. Om en nämnd eller en gemensam nämnd med stöd av 33 § uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdraga åt en annan anställd inom kommunen eller landstinget eller i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att besluta i stället. Sådana beslut ska anmälas till förvaltningschefen.

---

<sup>26</sup> Prop. 1990/91:117 s. 166.

I förarbetena till bestämmelsen om vidaredelegation angavs bl.a. följande. Det ankommer på kommunerna och landstingen att i en arbetsordning eller liknande dokument bestämma vilka förvaltningschefer som ska ha rätt att vidaredelegera. Normalt bör en sådan rätt tillkomma endast en person inom en nämnds verksamhetsområde, t.ex. en socialdirektör eller en fastighetschef. Rätten att vidaredelegera måste utnyttjas på ett sådant sätt att nämnden alltid har vetskap om vem som har rätt att fatta beslut. Det är viktigt för att nämnden ska kunna utöva sin kontroll av verksamheten och återkalla ett sådant uppdrag om behov av detta skulle uppkomma. Om en förvaltningschef betjänar flera nämnder, får varje nämnd avgöra om vidaredelegering ska medges.<sup>27</sup>

I kommunallagen anges inte närmare vilka som ska utses till förvaltningschefer. I 4 kap. 6 § KL refereras till den som chef för en förvaltning som hör till en nämnds verksamhetsområde. I 3 kap. 4 § KL anges att fullmäktige ska bestämma nämndernas verksamhetsområden. En kommun eller landsting får alltså själv välja hur den vill organisera nämnderna. Detsamma gäller förvaltningen. En förvaltningschef kan t.ex. arbeta för flera olika nämnder.

Ett stort antal kommuner har under senare år valt att ha en s.k. liten nämndorganisation, vilket innebär att de flesta nämnder som inte är obligatoriska har tagits bort. I stället har arbetet samlats under styrelsen som inrättat fullmäktigeberedningar och styrelseutskott. I utredningen har frågan lyfts om vad som händer med förvaltningscheferna när man dels har en kommundirektör som är chef över förvaltningscheferna, dels har en styrelse som ansvarar för i princip alla verksamhetsområden. Det har till utredningen framförts att lagens kriterier för en förvaltningschef inte är uppfyllda om kommundirektören är chef över alla förvaltningscheferna och att vidaredelegation då endast skulle vara tillåten från kommundirektören.

Utredningen kan konstatera att förvaltningscheferna och deras roll och uppgifter inte klart framgår av kommunallagen. En följd av det är att kommuner och landsting har en viss frihet att själva bestämma detta. Utredningen anser att det som anges i förarbetena om att man normalt bara kan delegera till en person och att varje nämnd får avgöra om vidaredelegering ska medges när man har en

---

<sup>27</sup> Prop. 1990/91:117 s. 205.

förvaltningschef som betjänar flera nämnder stödjer uppfattningen att det finns en viss flexibilitet. Enligt utredningens bedömning torde det därför inte finnas några problem med att peka ut förvaltningschefer i en förvaltning där direktören är chef över alla förvaltningschefer. Utredningen anser vidare att det finns skäl som talar mot att reglera förvaltningscheferna och deras roll om man vill ge utrymme för lokala lösningar. En reglering riskerar, enligt utredningens uppfattning, snarare att begränsa kommunernas och landstingens handlingsutrymme. Utredningen föreslår därför inte någon närmare reglering av förvaltningschefernas roll och uppgifter.

Det har till utredningen också framförts att det finns ett praktiskt behov av att kunna vidaredelegera i flera led och att kunna vidaredelegera beslutanderätt från annan än en förvaltningschef, t.ex. en avdelningschef. Särskilt i en s.k. liten nämndorganisation ska detta behov finnas. Det har gjorts gällande att sådana möjligheter skulle leda till att färre beslut av kommuner och landsting skulle tolkas som verkställighetsbeslut. Även här anser utredningen att kommuner och landsting kan utnyttja den flexibilitet som finns i nuvarande system. Kommuner och landsting har möjlighet att utse flera förvaltningschefer. Utredningen anser vidare att ett system med vidaredelegation i flera led skulle bli oöverblickbart för nämnderna, som ytterst är ansvariga för verksamheten. Utredningens förslag om en tydlig reglering av direktörens roll utgör ytterligare ett argument mot att låta annan än en förvaltningschef vidaredelegera beslutanderätt. Utredningen anser generellt att direktörens roll att leda förvaltningen och ansvara för beredning och verkställighet ska understrykas i kommunallagen. Möjligheten att kunna fullfölja ett sådant uppdrag riskerar att försvåras om ärenden kan delegeras på ett sätt som gör dem svårare att följa för direktören. Direktörens möjlighet att överblicka verksamheten riskerar alltså att minska. Sammanfattningsvis anser utredningen att det inte bör gå att vidaredelegera beslutanderätt i flera led och inte heller bör annan än en förvaltningschef kunna vidaredelegera beslutanderätt.

## 8.7.2 Delegering till nämndernas presidier

**Utredningens förslag:** I kommunallagen ska införas en möjlighet för nämnderna att delegera beslutanderätt till sina presidier.

### *Nuvarande bestämmelser om delegation och nämndens presidium*

Nuvarande bestämmelser om delegation finns i 6 kap. 33–38 §§. Av 6 kap. 33 § KL framgår att nämnderna har möjlighet att delegera beslutanderätt till ett utskott, en ledamot, ersättare eller en anställd. Någon möjlighet att delegera beslutanderätten till nämndernas presidium finns inte.

Nämndernas presidier regleras i 6 kap. 15 § KL. I första stycket anges bl.a. att fullmäktige bland nämndens ledamöter ska välja en ordförande och en eller två vice ordförande som tillsammans utgör nämndens presidium.

Bestämmelsen i 6 kap. 15 § KL fick sin nuvarande lydelse den 1 februari 2014, snarast som en följd av att man i kommunallagen införde en definition av fullmäktiges presidium. Tidigare hade det i lagen endast angetts att fullmäktige ska bland nämndens ledamöter välja en ordförande och en eller två vice ordförande. Begreppet presidium fanns då inte i lagen.

I fråga om regleringen av fullmäktiges presidium i 5 kap. 6 § KL slogs det fast i förarbetena att presidiet, till skillnad från i dag, blir ett kommunalrättsligt organ och kan i sin egenskap av presidium ges särskilda uppgifter.<sup>28</sup>

När det gällde förslaget att definiera även nämndernas presidium i 6 kap. 15 § KL hänvisade regeringen till förslaget om fullmäktiges presidium och uttalade att det förslaget motiveras av behovet av att kunna ge fullmäktiges presidium särskilda uppgifter för att vitalisera fullmäktiges arbete. För nämndernas del är det behovet inte lika framträdande. För enhetlighetens skull ansåg regeringen dock att det av kommunallagen bör framgå även när det gäller nämnderna att ordföranden tillsammans med vice ordförandena utgör nämndens presidium.

---

<sup>28</sup> Prop. 2013/14:5 s. 22 f.

Även när det gäller nämndernas presidium har alltså lagstiftaren tänkt sig att presidiet kan ges uppgifter. Frågan om delegation av beslutanderätt till nämndens presidium berördes dock inte i ovan nämnda förarbeten.

### *Nämnderna bör kunna delegera beslutanderätt till presidiet*

Eftersom nämndens presidium nu är ett kommunalrättsligt organ finns också anledning att överväga att ge samma möjligheter att delegera beslutanderätt till detta som till andra organ. Utredningen föreslår att fullmäktiges presidium ska bereda frågan om revisorer-  
nas budget, se avsnitt 17.5. På liknande sätt kan det på nämndnivå finnas frågor som lämpar sig väl för ett beslutsfattande där man strävar efter politisk konsensus.

Mot en sådan lösning talar möjligen att detta kan lösas genom att göra presidiet till ett utskott och att en sådan möjlighet till delegation därför inte behövs.

Ytterligare ett argument mot ett sådant förslag är att beslutsfattandet i presidierna kan bli problematiskt. I 5 kap. 44 § KL anges att ordförande vid lika röstetal har utslagsröst. Denna bestämmelse är enligt 6 kap. 28 § KL tillämplig även när en nämnd fattar beslut. I kommunallagen finns inga regler om hur ett presidium eller ett utskott ska fatta beslut. I JO 1985/86 s. 278 hade ett socialutskott, bestående av tre ledamöter samt suppleanter, vid ett tillfälle sammanträtt med endast två ledamöter. JO gav då uttryck för att ordförandens röst skulle vara utslagsgivande och rekommenderade kommunfullmäktige att i reglemente för utskott fastställa beslutförhetsregler. JO konstaterade att detta kunde medföra att ordföranden genom sin utslagsröst i princip kunde avgöra ärenden ensam, vilket enligt JO inte var tillfredsställande. Eftersom det saknades regler om hur man skulle göra i sådana situationer var förfarandet dock inte olagligt. JO:s beslut torde ge uttryck för en generell princip om att vid lika röstetal har ordförande utslagsrösten även vid delegation till presidier. I linje med JO:s uttalande finns skäl för fullmäktige att besluta om regler även om presidiernas beslutförhet.

Vad utredningen har erfarit delegeras beslutanderätt redan i dag till nämndpresidier, i form av utskott. Utredningens uppfattning är emellertid att nämnderna inte ska behöva kringgå regelverket och

göra dessa till utskott, utan att nämnderna bör kunna delegera beslutanderätt direkt till presidiet.

### *En möjlighet att delegera beslutanderätt till presidierna införs*

Utredningen föreslår att man i kommunallagen inför en möjlighet att delegera beslutanderätt till nämndernas presidium. Detta torde lämpligast kunna göras genom att lägga till ”presidiet” i bestämmelsen om delegation. Förslaget innebär endast en möjlighet för kommuner och landsting att delegera, inte någon skyldighet att i praktiken göra detta. Exempel på beslut som skulle kunna delegeras till ett nämndpresidium är sådana beslut där nämnden redan är överens i stora drag om det sakliga innehållet och där beslutet endast är en formalitet. Det kan t.ex. handla om situationer där man vid nämndsammanträdet saknar vissa slutgiltiga uppgifter eller handlingar. Det kan gälla både brådskande och icke-brådskande ärenden där nämnden redan fattat ett inriktningsbeslut. Ett annat exempel är känsliga socialtjänstärenden där man vill hålla kretsen av de inblandade liten. Enkla myndighetsbeslut och beslut om tillstånd är andra exempel på sådant som skulle kunna delegeras till ett nämndpresidium.

Beslut som fattas av presidiet på nämndens vägnar ska bl.a. kunna överklagas genom laglighetsprövning. Bestämmelserna om återrapportering till nämnderna ska vidare gälla även för presidierna.

Fullmäktige fattar främst beslut av mer principiell karaktär och saknar möjlighet att delegera sin beslutanderätt på motsvarande sätt som nämnderna enligt 6 kap. 33 § KL. Det är därför mindre lämpligt att reglera fullmäktiges möjligheter att delegera beslutanderätt till presidiet.

### **8.7.3 Delegering till annan än anställd?**

**Utredningens bedömning:** Möjligheterna att enligt kommunallagen delegera beslutanderätt i kommuner och landsting bör inte utökas till någon utanför den kommunala organisationen.

Av 6 kap. 33 § KL framgår att delegation får ske till utskott, ledamot eller ersättare samt anställd hos kommunen eller landstinget. Delegering kan alltså inte ske till någon utanför den kommunala organisationen. Det har öppnats vissa möjligheter att delegera åt en anställd i en annan kommun att besluta på den uppdragsgivande kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden inom bl.a. områdena miljö- och hälsoskydd, se avsnitt 7.5. Det ska också nämnas att det i speciallagstiftningen finns exempel på när beslutanderätt och myndighetsutövning kan lämnas över till privata utförare.<sup>29</sup>

Utredningen har erfarit att kommuner och landsting under kortare perioder anlitar bemanningsföretag för att besätta vissa tjänster. I de fall där speciallagstiftningen medger att delegation sker till annan än anställd torde det inte vara något problem att anlita personal från bemanningsföretag. Enligt utredningens uppfattning torde delegationsbestämmelserna i kommunallagen inte heller innebära några problem för de yrkeskategorier vars arbetsuppgifter främst består av s.k. faktiskt handlande, t.ex. läkare eller sjuksköterskor.

Eftersom beslutanderätt enligt kommunallagen inte kan delegeras till annan än förtroendevald eller anställd i kommun eller landsting, torde bestämmelserna enligt utredningens bedömning bli mer problematiska när det gäller sådana uppdrag som innefattar myndighetsutövning eller som annars innebär att beslut ska fattas. En nämnd kan alltså inte delegera beslutanderätt till en anställd hos ett bemanningsföretag som under viss tid arbetar inom kommun eller landsting såsom t.ex. socialchef eller socialsekreterare. Det skulle alltså finnas ett praktiskt behov av att kunna delegera beslutanderätt till dessa personer. Frågan är om man i kommunallagen ska öppna upp för en sådan möjlighet.

Utredningen har emellertid, trots kontakter i denna fråga med bransch- och arbetsgivarorganisationen Bemanningsföretagen, SKL, SmåKom och aktiva kommunpolitiker, inte fått någon uppfattning om problemets omfattning, inom vilka områden problemen är störst eller vilka tjänster som det huvudsakligen gäller.

Något som talar mot att kommuner och landsting ska kunna delegera beslutanderätten till någon utanför den kommunala orga-

---

<sup>29</sup> Se t.ex. 23 kap. 6 § skollagen enligt vilken myndighetsutövning kan lämnas över till privata utförare.



nisation är att det skulle innebära att viktiga bestämmelser om sekretess, tjänstefel, jäv m.m. inte skulle vara tillämpliga på de uppdragstagare som kommuner och landsting anlitar. I JO 2001/02 s. 250 togs en nära angränsande fråga upp. Ärendet handlade om anlitan av privaträttsliga subjekt som utredare inom socialtjänsten och JO uttalade sig bl.a. om kommunernas rättsliga möjligheter att lägga ut utredningar på privata utförare. JO gjorde först en prövning avseende utredningar i ärenden som innefattar myndighetsutövning och fann att det föreligger hinder att överlämna sådana utredningar till privaträttsliga subjekt. JO pekade bl.a. på att bestämmelserna om t.ex. dokumentation, sekretess, partsinsyn, jäv, tjänstefelsansvar och tillsyn helt eller delvis skulle sättas ur spel. Vissa frågor, t.ex. tjänstefelsansvaret och det allmännas tillsyn, skulle inte heller kunna regleras i entreprenadavtal. JO uttalade sig där efter om ärenden som inte innefattar myndighetsutövning och slog fast att om det enligt lag eller annan författning åligger socialnämnden att yttra sig med anledning av begäran från domstol eller annan myndighet är detta uppenbarligen en uppgift som det ankommer på nämnden att själv svara för. Den uppgiften kan således inte läggas ut på entreprenad. JO fann också att det förelåg hinder mot att överlämna sådana utredningar i ärenden där socialnämnden ska yttra sig till en annan myndighet, t.ex. länsstyrelsen. JO:s uttalanden om att beredningen av och beslutet i ett ärende måste anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift är emellertid inte oomstridda.<sup>30</sup>

Ett annat argument mot att kunna delegera till utomstående är att höga chefer kan ha mycket makt inom kommunen eller landstinget och chefernas lojalitet kan ifrågasättas om de inte är anställda direkt av kommunen eller landstinget. Även en specialists lojalitet kan förstås ifrågasättas.

En fördel är å andra sidan att sådana uppdragstagare inte behöver vara rädda för konflikter och kan hantera svårlösta problem på ett annat sätt än någon som ska vara kvar i verksamheten. Att hyra in personal skulle därför kunna vara en naturlig lösning i vissa övergångssituationer. I många kommuner skulle det kanske vara

---

<sup>30</sup> Hollander och Madell, Socialtjänst på entreprenad, Förvaltningsrättslig Tidskrift 2003 s. 36 ff.

önskvärt att kunna hyra in personal under perioder med hög arbetsbelastning.

Det skulle enligt utredningens mening innebära stora problem ur rättssäkerhetssynvinkel att tillåta delegering av beslutanderätt till annan än förtroendevald eller anställd, särskilt när det gäller ärenden som avser myndighetsutövning. I 12 kap. 4 § andra stycket RF framgår att förvaltningsuppgifter kan överlämnas bl.a. åt enskilda individer, men att ett överlämnande av uppgifter som innefattar myndighetsutövning endast får göras med stöd av lag. Att i en ramlag som kommunallagen generellt ge lagstöd för ett sådant överlämnande av uppgifter kräver djupare överväganden om bl.a. sekretess, som bör göras sektorsvis. Att t.ex. föreslå en ändring av bestämmelsen i brottsbalken om tjänstefelsansvar ligger vidare utanför ramen för utredningens uppdrag.

Det skulle vara möjligt att föreslå att enbart beslutanderätt som inte innefattar myndighetsutövning skulle kunna delegeras till utomstående. Mot detta talar dock att det inte är enkelt att avgränsa vad som är myndighetsutövning. Ofta torde det också finnas ett behov av att kunna delegera uppgifter som inte innefattar myndighetsutövning samtidigt med uppgifter som innefattar myndighetsutövning. JO har som nämnts ovan uttalat att beredningen av och ett beslut i ärendet måste i princip anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. Utredningen föreslår därför inte heller en sådan lösning.

Utredningens bedömning är således att nackdelarna med en ändrad ordning överväger fördelarna och att möjligheterna att delegera beslutanderätt i kommuner och landsting inte bör utökas i detta avseende. Frågan är komplicerad och kan även aktualiseras inom statlig förvaltning. Den bör, för det fall det finns ett stort behov, utredas samlat i särskild ordning. Kommuner och landsting som anlitar bemanningsföretag måste tills vidare således se till att beslutanderätten inte lämnas över till någon utanför den kommunala organisationen.

## 8.8 Krav på saklighet och opartiskhet

**Utredningens förslag:** I kommunallagen ska det finnas en hänvisning till bestämmelsen i regeringsformen om skyldigheten för den som utför offentliga förvaltningsuppgifter att iaktta saklighet och opartiskhet. Det ska också i lagen finnas en hänvisning till bestämmelserna om bisysslor i lagen om offentlig anställning.

### *Krav på saklighet och opartiskhet*

Av 1 kap. 9 § RF framgår att alla som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen i regeringsformen är ett principstadgande rörande de krav på likabehandling och objektivitet som ställs på den som inom den offentliga förvaltningen fullgör förvaltningsuppgifter. Bestämmelsen i regeringsformen gör ingen skillnad på om det är anställda eller förtroendevalda som fullgör de offentliga förvaltningsuppgifterna utan det är samma krav som gäller för båda kategorierna. Av 12 kap. 4 § RF framgår att förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt kommuner.

Utredningen anser att kraven i regeringsformen som redan gäller för de anställda i den kommunala förvaltningen när de fullgör förvaltningsuppgifter även bör framgå av kommunallagen. Ett sådant stadgande är en markering av att rättssäkerhet råder inom den kommunala förvaltningen och en markering av de anställdas uppdrag att sakligt och opartiskt bereda och i vissa fall besluta i ärenden. Mot bakgrund av utredningens strävan att markera de anställdas roll tydligare i kommunallagen bör en hänvisning till kravet införas i kommunallagen. Kravet i regeringsformen gäller även de förtroendevalda och kan således inte begränsas till de anställda. Utredningen föreslår därför att det inledningsvis i kommunallagen ska införas en bestämmelse som generellt hänvisar till regeringsformens bestämmelser om skyldigheten att iaktta saklighet och opartiskhet.

*Förtroendeskadliga bisysslor*

I lagen om offentlig anställning finns bestämmelser om förtroendeskadliga bisysslor. Bestämmelserna gäller sedan länge för statsanställda. Sedan 2001 gäller de också för arbetstagare hos kommuner, landsting och kommunalförbund (2 § LOA). En arbetstagare får inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annans arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende (7 § LOA). Bestämmelserna har enligt förarbetena till syfte att upprätthålla allmänhetens förtroende för myndighetens opartiskhet och ska tillgodose det allmänna intresset av saklighet och opartiskhet i utövandet av offentlig verksamhet.<sup>31</sup> I lagen finns också en informationsskyldighet för arbetsgivaren, en upplysningsplikt för arbetstagaren samt en skyldighet för myndigheten att genom ett särskilt beslut förhindra det som är förtroendeskadligt (7 a–7 c §§ LOA). Utredningen föreslår att det i kommunallagen ska finnas en hänvisning till bestämmelserna om bisysslor i denna lag som understryker vikten av de anställdas opartiskhet.

Den statliga arbetsgivaren har i 22 § LOA ålagts en formell skyldighet att anmäla vissa brott till åtal. Det gäller bl.a. tagande av muta, tjänstefel och brott mot tystnadsplikten. Någon motsvarande skyldighet har inte kommunala arbetsgivare. Syftet med anmälnings-skyldigheten har i de ursprungliga förarbetena motiverats med bl.a. att vissa allvarigare eller svårutredda brott ska prövas av domstol i stället för i den mindre säkra disciplinära straffprocessen.<sup>32</sup> När bestämmelsen fördes över från den tidigare lagen (1976:600) om offentlig anställning till den nya lagen om offentlig anställning påtalade lagstiftaren också värdet av en bestämmelse som ger en klar och entydig signal om hur man hos myndigheterna ska se på misstankar om brottslig verksamhet i anställningar inom det statliga området. Misstankarna ska utredas och eventuella brott ska beivras. Det får inte förekomma misstanke om att man hos myndigheterna försöker sopa missförhållanden under mattan. Sådana misstankar skulle nämligen allvarligt kunna skada förtroendet för

---

<sup>31</sup> Prop. 2000/01:147 s. 10.

<sup>32</sup> Prop. 1965:60 s. 301.

de statliga myndigheterna och därmed deras möjligheter att utföra de uppgifter de är till för.<sup>33</sup>

En fråga som lyfts i utredningen är om kommunala arbetsgivare ska åläggas en motsvarande anmälningsskyldighet som de statliga myndigheterna. Det förhållandet att man inom större delen av den offentliga sektorn, dvs. hos kommunerna, inte har någon motsvarande regel noterades i ovan nämnda proposition.<sup>34</sup> Någon diskussion om att vidga anmälningsskyldigheten fördes då inte. En sådan reglering skulle kunna ha ett viktigt signalvärde även beträffande kommunala myndigheter och utredningen förespråkar därför en sådan ändring. Det handlar emellertid snarare om att reglera den kommunala arbetsgivarens roll än att reglera de anställdas roll. En sådan reglering ligger således utanför utredningens direktiv. Utredningen noterar avslutningsvis också att kommunala arbetsgivare inte är förhindrade att göra anmälan i dessa fall.

## 8.9 Ingen utökad rätt för anställda att få en avvikande mening antecknad

**Utredningens bedömning:** Det saknas skäl att utöka möjligheterna för anställda hos kommuner och landsting att i beslut eller protokoll få en avvikande mening antecknad.

Enligt 19 § FL har en föredragande och andra tjänstemän som är med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet rätt att få avvikande mening antecknad. Avvikande mening ska anmälas innan beslutet expedieras eller ges till kännan på något annat sätt. Om beslutet inte ska ges till kännan, ska anmälan göras senast när det får sin slutliga form genom protokollsjustering eller på liknande sätt. Reglerna i 19 § kompletteras av den regel som finns i 21 § andra stycket andra meningen FL och som innebär att myndigheten ska lämna den som är part en underrättelse om avvikande meningar.

I 31 § FL anges att bestämmelserna i 13–30 §§ FL inte gäller sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan överklagas enligt 10 kap. KL. Av 31 § FL följer alltså

<sup>33</sup> Prop. 1993/94:65 s. 89.

<sup>34</sup> Prop. 1993/94:65 s. 89.

att rätten för en föredragande att få en avvikande mening antecknad enligt 19 § FL inte gäller sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan överklagas genom laglighetsprövning. Vad som sägs i 19 § FL är endast tillämpligt i sådana ärenden som kan överklagas enligt bestämmelser i speciallagstiftning och i sådana ärenden som över huvud taget inte kan överklagas, t.ex. av rent verkställande art. Det kan också noteras att fullmäktige i kommuner och landsting inte räknas som myndigheter och att verksamheten hos dessa organ är helt undantagen från förvaltningslagens tillämpningsområde. Förtroendevalda har emellertid enligt 4 kap. 22 § KL möjlighet att reservera sig mot i princip alla beslut. Rätten är begränsad endast på så sätt att ledamoten måste ha deltagit i avgörandet av ärendet för att kunna reservera sig.

Av förarbetena till 19 § FL framgår att lagstiftaren har vägt olika intressen mot varandra. Å ena sidan har lagstiftaren ansett att vissa principiella invändningar kan riktas mot en sådan rätt. Det kan bl.a. hävdas att de tjänstemän som det gäller inte har något egentligt beslutsansvar och att de därför inte har något behov av att kunna få en avvikande mening antecknad. Att dessa tjänstemän har möjlighet att redovisa en egen uppfattning har å andra sidan ansetts vara ägnat att understryka kravet på noggrannhet och omsorg vid beredningen. De brukar ha ingående kunskap om det aktuella ärendet och gällande bestämmelser. Rättssäkerhetsaspekten har betydelse även här. Till detta kommer att parter och andra kan få värdefull information och vägledning genom att avvikande uppfattningar inom myndigheten dokumenteras och bringas till deras kännedom. I vissa fall kan också detta vara ett mera allmänt intresse. Denna synpunkt, att en redovisning av avvikande meningar kan ge värdefull information m.m., har lagstiftaren ansett bör skjutas i förgrunden. Det underströks dock att rätten att anteckna avvikande mening borde utnyttjas med urskillning och återhållsamhet, och att den i princip inte borde användas i andra fall än när det låg i rättssäkerhetens intresse eller fanns särskilda skäl.<sup>35</sup>

När det gäller ovan nämnda undantag i 31 § FL angavs i förarbetena till nuvarande förvaltningslag att intresset av kommunal självstyrelse talade mot att statsmakterna detaljreglerade förfaran-

---

<sup>35</sup> Prop. 1985/86:80 s. 34 ff.

det hos kommunala myndigheter. Ett undantag för oreglerad kommunalförvaltning borde därför behållas i förvaltningslagen. Lagstiftaren ansåg emellertid att undantaget bara borde omfatta regler där hänsynen till den kommunala självstyrelsen vägde över intresset av en generell reglering i syfte att tillgodose berättigade krav på rättssäkerhet och service för medborgarna.<sup>36</sup>

Utredningen har övervägt att ändra ordningen på så vis att en anställd hos kommun eller landsting ska kunna få en avvikande mening antecknad även i sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan överklagas genom laglighetsprövning. Också ett sådant ärende, som i och för sig oftast är av mer politisk natur, kan innehålla rättsliga eller sakliga aspekter som det kan finnas anledning för de anställda att beröra i en avvikande mening. De argument som framfördes i förarbetena till förvaltningslagen gör sig gällande även när det gäller kommunala beslut som överklagas genom laglighetsprövning. Även i dessa ärenden fattas beslut som ska vara lagliga och det finns därför anledning att understryka t.ex. kraven på noggrannhet, omsorg och sakkompetens.

I avsnitt 8.4.1 har utredningen dock resonerat om direktörens ansvar för ärendenas beredning och förtydligat att det ska finnas ett underlag till beslut. Även om förslaget i det avsnittet uttryckligen endast gäller ärenden som ska beslutas av styrelsen anser utredningen att en sådan ordning är lämplig även i övriga nämnder. Finns ett sådant underlag till beslut tillgängligt för allmänheten minskar dessutom behovet av att utöka de anställdas möjligheter att få en avvikande mening antecknad. De som är särskilt intresserade av ett visst ärende kan i underlaget ta del av de anställdas bedömningar och argument. Utredningen anser därför inte att möjligheterna för anställda hos kommun och landsting att kunna få en avvikande mening antecknad behöver utökas.

---

<sup>36</sup> Prop. 1985/86:80 s. 14.

## 8.10 Ett särskilt kapitel om anställda

**Utredningens förslag:** Ett särskilt kapitel ska införas i kommunallagen med samtliga bestämmelser som rör de anställda i kommuner och landsting.

Utredningen har ovan resonerat om de värden som bör finnas i en kommunal verksamhet. Den första av dessa principer är principen om den representativa demokratin, den andra är professionalitet, den tredje är rättssäkerheten, och den fjärde är effektiviteten. Detta innebär bl.a. att de anställda ska stå för de professionella yrkeskunskaperna och att saklighet och opartiskhet ska genomsyra deras arbete. Även om de förtroendevalda även i framtiden ska ha det yttersta ansvaret för den kommunala förvaltningen framstår det som naturligt att, i en kommunallag som bygger på dessa värden, på ett tydligare sätt synliggöra de anställda och deras roll i kommuner och landsting. Enligt utredningens mening bör detta synliggörande ske genom att införa ett nytt kapitel med bestämmelser som rör de anställda.

Ett särskilt kapitel i kommunallagen som rör de anställda och deras roll i kommuner och landsting skulle också återspegla den verklighet som finns i kommuner och landsting. Den enskilde skulle dessutom som anställd i kommun eller landsting få en större legitimitet i systemet. Men även ur ett medborgarperspektiv finns det anledning att lyfta fram vad den anställde har för uppgifter. Medlemmarna bör lätt kunna läsa sig till vad de anställda har för roll.

Utredningen föreslår att det ska införas nya bestämmelser som rör direktörens roll och uppgifter. Dessutom finns det redan bestämmelser som rör de anställda, t.ex. bestämmelser om valbarhets hinder, om närvaro för personalföreträdare, om partssammansatta organ, jäv, delegation samt skyldighet för anställda att lämna upplysningar. Dessa bestämmelser finns utspridda i olika kapitel. Enligt utredningens mening bör i princip alla bestämmelser som rör de anställda finnas i det särskilda kapitlet om anställda.

Utredningen föreslår därför att ett särskilt kapitel ska införas i kommunallagen med de bestämmelser som rör de anställda i kommuner och landsting.



## 9 Breddad rekrytering till kommunala bolagsstyrelser

### 9.1 Utredningens uppdrag

I tilläggsdirektiven till utredningen konstateras att de kommunala företagen är verksamma inom en rad områden där demokratisk förankring och erfarenheter från förtroendeuppdrag är mycket värdefulla. Det nuvarande systemet förefaller väl ägnat för att förse de kommunala företagen med sådan kompetens och möjliggör nödvändig insyn för den politiska oppositionen. Denna kompetens kan dock enligt direktiven behöva kompletteras med erfarenheter motsvarande de kompetenser som krävs för nominering till de statliga bolagen. Det finns därför behov av att undersöka och analysera utnämningen av styrelseledamöter, främst i de kommunala aktiebolagen, och bl.a. överväga om kommunerna ska ges möjlighet att förändra nomineringsprocessen till de kommunala företagen för att möjliggöra en bredare rekrytering.

Utredningen ska mot denna bakgrund undersöka och analysera utnämningen av styrelseledamöter i kommunala företag och vid behov lämna förslag som möjliggör en breddad rekrytering av styrelseledamöter. Mot bakgrund av att de kommunala företagen står för en viktig del av den kommunala verksamheten ska utredningen särskilt beakta hur den politiska oppositionens behov av insyn kan säkerställas. I sitt arbete ska utredningen särskilt beakta vikten av en jämn representation av kvinnor och män. Med begreppet kommunala företag avses i den fortsatta framställningen sådana hel- och delägda kommunala bolag samt sådana stiftelser eller föreningar som regleras i 3 kap. 16 a–18 b §§ KL.

## 9.2 Mycket verksamhet bedrivs i aktiebolag

Under 2012 fanns 1 853 kommun- och landstingsägda företag, dvs. företag som till 50 procent eller mer ägdes av kommuner eller landsting. Antalet har nästan tredubblats sedan 1975. Största ökningen skedde i slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet.

Kommunägda företag förekommer i olika juridiska former. Den i särklass vanligaste företagsformen är dock aktiebolag, 92 procent av antalet företag drevs under 2012 som aktiebolag och 98 procent av omsättningen fanns inom dessa företag. Den verksamhet som kommunerna bedriver i bolagsform avser i huvudsak områdena transporter, fastigheter, energi, vatten och avlopp samt avfallshantering. Därutöver finns också verksamheter organiserade i företag inom t.ex. näringslivsutveckling och turism, kultur och fritid, försäkring och övriga tjänster. Drygt hälften, 52 procent, av de kommunägda företagen fanns inom branscherna företagstjänster och fastighetsverksamhet. Inom branscherna energi och vatten fanns 25 procent av de kommunägda företagen.<sup>1</sup>

Utöver alla kommunägda företag fanns 121 landstingsägda företag. Dessa verkade främst inom branscherna företagstjänster och fastighetsverksamhet, transport, kommunikation, utbildning, vård och omsorg. I likhet med de kommunägda företagen är den vanligaste företagsformen bland de landstingsägda företagen aktiebolag. Aktiebolagen stod för 91 procent av antalet företag och nästan 100 procent av omsättningen och tillgångarna.<sup>2</sup>

De kommunala företagens resultat bidrar generellt positivt till att förstärka den kommunala sektorns resultat. Bidragen varierar mellan olika kommuner, men är störst i storstäderna.<sup>3</sup> Under 2012 uppgick omsättningen i de kommunalt ägda företagen till cirka 187 miljarder kronor. Det redovisade årsresultatet uppgick till cirka 11,8 miljarder kronor. Det största överskottet, nästan 7 miljarder kronor, stod främst fastighetsföretagen för. I 38 kommuner redovisade företagen ett negativt resultat. För de landstingsägda företagen var det redovisade resultatet 2012 negativt och uppgick till ett underskott om 146 miljoner kronor. Omsättningen för de

---

<sup>1</sup> Prop. 2013/14:1 utg. omr. 25 och prop. 2013/14:100 s. 204.

<sup>2</sup> SCB, Offentligt ägda företag 2012.

<sup>3</sup> Skr. 2012/13:102 s. 37.

landstingsägda företagen uppgick till 38 miljarder kronor, vilket är på samma nivå som året före.<sup>4</sup>

### 9.3 Regleringen av de kommunala bolagen

Av 3 kap. 16 § KL framgår att kommuner och landsting får efter beslut av fullmäktige lämna över vården av kommunala angelägenheter till en juridisk person. Det kan ske t.ex. till aktiebolag eller handelsbolag. Om det i speciallagstiftning föreskrivits att verksamheten ska bedrivas i nämndform är det inte möjligt att överlämna angelägenheten till ett bolag. Om uppgiften inkluderar myndighetsutövning får den bara överlämnas om det finns särskilt lagstöd.

I aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier ska fullmäktige fastställa det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ramen för verksamheten i bolagsordningen, t.ex. att verksamheten ska iakttas självkostnadsprincipen (3 kap. 16 a och 17 §§ KL). I bolagsordningen ska också föreskrivas att fullmäktige ska få ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Fullmäktige ska också utse samtliga styrelseledamöter samt minst en lekmannarevisor.

I delägda kommunala bolag ska kommunen och landstinget enligt 3 kap. 18 § KL se till att de villkor som gäller i helägda företag blir tillämpliga i den utsträckning detta är rimligt med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt. Det finns ingen särskild reglering i kommunallagen av bolag som ägs gemensamt av flera kommuner eller landsting, dvs. bolag som enbart ägs av kommunala aktörer. För dessa bolag, som kan sägas utgöra en form av kommunal samverkan, ska bestämmelserna om delägda kommunala bolag tillämpas.

Av 6 kap. 1 och 1 a §§ KL följer att kommun- respektive landstingsstyrelsen har ett särskilt ansvar för verksamhet som bedrivs i kommunala företag. Styrelsen ska ha uppsikt över verksamhet i de kommunala företagen. Styrelsen ska också i årliga beslut ta ställning till att verksamheten som bedrivits i hel- och delägda kommunala bolagen är förenlig med det fastställda kommunala ändamålet

---

<sup>4</sup> Prop. 2013/14:100 s. 204.

och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om så inte är fallet ska styrelsen lämna förslag till fullmäktige om förändringar.

Enligt 8 kap. 8 § ABL ska styrelsen utses av bolagsstämman. Det är dock möjligt att utse ledamöter på annat sätt i icke-publika bolag. Bestämmelsen ger utrymme för kommuner och landsting att utse styrelseledamöter genom val av fullmäktige.

Av 5 kap. 46 § KL framgår att val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser eller revisorer och revisorssuppleanter samt lekmannarevisorer som ska granska en sådan styrelses förvaltning, under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt, ska vara proportionella. Av denna bestämmelse framgår att ett val ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar den kvot som man får om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med en. Om kvoten är ett brutet tal, ska den avrundas till närmast högre hela tal. Detta innebär i praktiken att de kommunala företagens styrelse tillsätts på samma sätt som de kommunala nämnderna dvs. genom de politiska partiernas nomineringsarbete och i kommun- eller landstingsfullmäktiges valberedning. Det är dock möjligt att lokalt komma överens om en annan ordning, men detta förutsätter en mycket bred partipolitisk samsyn. I en fullmäktigeförsamling bestående av exempelvis 49 ledamöter som ska utse en styrelse på 9 personer ska valet ske proportionellt om det krävs av endast 5 ledamöter ( $49/(9+1)=4,9\approx 5$ ).

#### 9.4 Styrelsens ansvar i ett aktiebolag

Styrelsen ansvarar enligt 8 kap. 4 § ABL för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Styrelsen ska fortlöpande bedöma bolagets och, om bolaget är moderbolag i en koncern, koncernens ekonomiska situation. Styrelsen ska se till att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt.

Styrelsen ska i ett publikt aktiebolag enligt 8 kap. 46 a § ABL årligen fastställa en skriftlig arbetsordning för sitt arbete. I arbets-

ordningen ska det anges hur arbetet ska fördelas mellan styrelsens ledamöter, hur ofta styrelsen ska sammanträda och i vilken utsträckning suppleanterna ska delta i styrelsens arbete och kallas till dess sammanträden. Om vissa uppgifter delegeras till en eller flera av styrelsens ledamöter eller till andra, ska styrelsen handla med omsorg och fortlöpande kontrollera om delegationen kan upprätthållas.

Styrelsen ska vidare i ett publikt aktiebolag enligt 8 kap. 46 b § ABL i skriftliga instruktioner ange arbetsfördelningen mellan å ena sidan styrelsen och å andra sidan vd:n och de andra organ som styrelsen inrättar. I förarbetena till den ursprungliga bestämmelsen i 8 kap. 7 § ABL anges att instruktioner av detta slag utgör ett led i styrelsens skyldighet att tillse att bolaget har en ändamålsenlig organisation samt en tydlig arbets- och ansvarsfördelning mellan de olika bolagsorganen. Instruktionerna kan användas för att tydliggöra vilka slags åtgärder en vd kan företa på egen hand, t.ex. vad gäller rättshandlingar med utomstående eller placeringen av bolagets medel. Instruktionerna kan däremot inte leda till att styrelsen avbördar sig ansvaret för någon av de uppgifter som enligt lagen vilar på den.<sup>5</sup>

Styrelseledamöter i ett aktiebolag har ett ansvar för sitt agerande som styrelseledamot. Enligt 29 kap. 1 § ABL kan de bli ersättningskyldiga om de uppsåtligen eller av oaktsamhet skadar bolaget. Talan om skadestånd kan väckas av en minoritet bestående av ägarna till minst en tiondel av samtliga aktier om de vid bolagsstämma biträtt en talan (29 kap. 7 § ABL). Styrelseledamöter kan även på andra grunder bli personligt betalningsansvariga. Styrelsen ska enligt 25 kap. 13 § ABL se till att upprätta en kontrollbalansräkning om den bl.a. har anledning att anta att bolagets egna kapital är mindre än hälften av aktiekapitalet. De har också, under vissa förutsättningar, skyldighet att ansöka om att bolaget ska likvideras. Om styrelseledamöterna inte vidtar dessa åtgärder svarar de enligt 25 kap. 18 § ABL solidariskt för de förpliktelser som uppstår för bolaget under tiden underlåtenheten varar.

---

<sup>5</sup> Prop. 1997/98:99 s. 206.

## 9.5 Svensk kod för bolagsstyrning

Frågan hur styrelsen ska utses i ett aktiebolag och hur styrelsen ska leda verksamheten utvecklas i Svensk kod för bolagsstyrning (koden).<sup>6</sup> Koden är inte lagreglerad utan är ett frivilligt regelverk som förvaltas av Kollegiet för svensk bolagsstyrning som är en del av Föreningen för god sed på värdepappersmarknaden som bildats av näringslivet för att hantera självreglering. Koden kompletterar vad som annars följer av aktiebolagslagen och annan lagstiftning. Målgruppen för koden är börsbolag. Koden bygger på principen om att ”följa eller förklara”, dvs. att bolag som av någon anledning inte vill följa en bestämmelse kan välja att avvika från enskilda regler i koden under förutsättning att detta öppet redovisas och motiveras och bolaget förklarar den lösning som i stället valts. Regeringen har exempelvis i sin ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande angivit att den avviker från koden i vissa avseenden.

Vad gäller styrelsens uppgifter anges i koden att styrelsen bl.a. ska

- fastställa verksamhetsmål och strategi,
- tillsätta, utvärdera och vid behov entlediga vd,
- se till att det finns effektiva system för uppföljning och kontroll av bolagets verksamhet,
- se till att det finns en tillfredställande kontroll av att bolaget följer de regler som gäller för bolagets verksamhet,
- se till att erforderliga etiska riktlinjer fastställs för bolagets uppträdande,
- säkerställa att bolagets informationsgivning präglas av öppenhet samt är korrekt, relevant och tillförlitlig, samt
- godkänna vd:s eventuella externa uppdrag om dessa är väsentliga.

När det gäller det konkreta styrelsearbetet anges i koden att styrelsen minst en gång per år ska pröva styrelsens arbetsordning, instruktion för vd och rapporteringsinstruktion. Om det finns utskott ska styrelsen reglera deras arbetsuppgifter och hur de ska rapportera till styrelsen. Ett särskilt utskott för ersättning ska inrättas för att bl.a.

<sup>6</sup> Reviderad version av Svensk kod för bolagsstyrning som trädde i kraft den 1 februari 2010.

bereda styrelsens beslut om ersättningsprinciper, ersättningar och andra anställningsvillkor för bolagsledningen.

Styrelsen ska se till att bolaget har en god intern kontroll och formaliserade rutiner för att säkerställa att fastlagda principer för finansiell rapportering och intern kontroll följs. Styrelsen ska minst en gång per år utan närvaro av vd träffa bolagets revisor.

Revisionsutskott ska bestå av minst tre styrelseledamöter. Majoriteten ska vara oberoende i förhållande till bolaget och bolagsledningen. Minst en av ledamöterna ska även vara oberoende i förhållande till bolagets större ägare. Vem som är oberoende ska avgöras utifrån en helhetsbedömning där exempelvis ledamöter som varit vd inom den senaste femårsperioden i bolaget eller haft omfattande affärsförbindelser med bolaget normalt inte bör ses som oberoende. För att avgöra vem som är oberoende i förhållande till ägarna ska direkta och indirekta relationer med den större ägaren vägas in i bedömningen. En styrelseledamot som är anställd eller styrelseledamot i en större ägare ska inte anses oberoende.

Styrelsen ska årligen genom en systematisk och strukturerad process utvärdera styrelsearbetet i syfte att utveckla styrelsearbetets effektivitet. Styrelsen ska även utvärdera vd:s arbete. Minst en gång per år ska styrelsen behandla denna fråga, då ingen från bolagsledningen får närvara.

### *Styrelsens ordförande*

Styrelsens ordförande har ett särskilt ansvar för att styrelsens arbete är väl organiserat och bedrivs effektivt. I koden anges att ordföranden ska

- organisera och leda styrelsens arbete,
- se till att nya styrelseledamöter får erforderlig introduktionsutbildning,
- se till att styrelsen uppdaterar och fördjupar sina kunskaper om bolaget,
- ansvara för kontakter med ägarna i ägarfrågor och förmedla synpunkter från ägarna till styrelsen,

- se till att styrelsen får tillfredsställande information och beslutsunderlag,
- efter samråd med vd fastställa dagordning för styrelsemötena,
- kontrollera att styrelsens beslut verkställs, samt
- se till att styrelsens arbete årligen utvärderas.

### *Utseende av styrelse*

Koden anger vad gäller val av styrelseledamöter att bolag ska ha en valberedning som ska utses av bolagsstämman. Valberedningen ska ha en majoritet som är oberoende i förhållande till bolaget och dess ledning. Vd eller annan person i bolagsledningen ska inte vara ledamot av valberedningen. Minst en av valberedningsledamöterna ska vara oberoende i förhållande till bolagets röstmässigt största aktieägare eller grupp av aktieägare. Styrelseledamöter kan ingå i valberedningen men ska inte utgöra en majoritet av valberedningens ledamöter. Styrelsens ordförande eller annan styrelseledamot ska inte vara valberedningens ordförande.

Valberedningens förslag ska presenteras i kallelsen till bolagsstämman och valberedningen ska på bolagsstämman lämna en redogörelse för hur arbetet har bedrivits. Valberedningen ska i sitt arbete särskilt beakta kravet på mångsidighet och bredd i styrelsen samt kravet på att eftersträva en jämn könsfördelning.

## **9.6 Regeringens ägarpolicy**

Regeringen har riksdagens uppdrag att aktivt förvalta statens tillgångar. Regeringskansliet med alla departementen bistår regeringen i dess arbete och sköter förvaltningen. Inom Regeringskansliet förvaltades 2012 54 bolag, varav 44 var helägda och 10 delägda. Det uppskattade sammanlagda värdet på denna bolagsportfölj var per december 2012 cirka 570 miljarder kronor. De statligt ägda bolagen med dotterbolag sysselsätter tillsammans cirka 130 000 personer, och om intressentbolagen, dvs. bolag med mindre än 50 procents



ägande inräknas, sysselsätter bolagen 175 000 personer.<sup>7</sup> Nettoomsättningen 2012 i helägda bolag var 357 miljarder kronor, inklusive intressentbolagen 405 miljarder kronor.<sup>8</sup>

Regeringen har antagit en särskild ägarpolicy för de bolag som förvaltas av Regeringskansliet.<sup>9</sup> Utgångspunkten i den policyn är att genom en aktiv förvaltning se till att värdeutvecklingen långsiktigt blir den bästa möjliga och att, i förekommande fall, de särskilt beslutade samhällsuppdragen genomförs. Som princip anges att regeringen inte anser att staten ska äga bolag som verkar på kommersiella marknader med fungerande konkurrens, om företaget inte har ett särskilt beslutat samhällsuppdrag som är svårt att hantera på annat sätt.<sup>10</sup>

I ägarpolicyn anger regeringen att Svensk kod för bolagsstyrning ska tillämpas. Regeringen anger dock att den avviker från koden i flera avseenden. Styrelseledamöternas oberoende i förhållande till staten redovisas inte. Skälet till detta är att kodens krav, enligt ägarpolicyn är ett skydd för minoritetsägare. I statliga helägda bolag samt statligt delägda bolag med få ägare saknas därför skäl att redovisa denna form av oberoende.

Styrelsenomineringsprocessen skiljer sig också kraftigt åt i statliga bolag som inte är marknadsnoterade. Någon särskild valberedning används inte utan styrelsenomineringsprocessen koordineras av Näringsdepartementet. För varje bolag analyserar en arbetsgrupp kompetensbehovet utifrån bolagets verksamhet, situation, framtida utmaningar och styrelsens sammansättning samt genomförda utvärderingar. Därefter fastställs eventuella rekryteringsbehov och rekryteringsarbetet inleds. För att komma i fråga anges i ägarpolicyn att personen i fråga ska ha hög kompetens inom löpande affärsverksamhet, affärsutveckling, branschkunskap, finansiella frågor eller inom andra relevanta områden. Därutöver krävs stark integritet och förmåga att se till bolagets bästa. Varje styrelseledamot ska kunna göra självständiga bedömningar av bolagets verksamhet. Urvalet görs enligt ägarpolicyn utifrån en bred rekryteringsbas i syfte att ta till vara kompetens hos såväl kvinnor och män som personer med olika

---

<sup>7</sup> Skr. 2012/13:140 s. 13.

<sup>8</sup> Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013.

<sup>9</sup> Vid sidan av de bolag som förvaltas av Regeringskansliet finns andra bolag som förvaltas av andra statliga myndigheter. Exempelvis universitet bedriver viss verksamhet i bolag.

<sup>10</sup> Statens ägarpolicy 2014.

bakgrund och erfarenheter. Inom Regeringskansliet finns anställda som har särskild erfarenhet av styrelserekrytering.

### *Styrelsearbetet*

I statens ägarpolicy anges att för att uppnå effektiva styrelser bör antalet ledamöter vara sex till åtta personer. Inga suppleanter bör utses. Det är varje styrelses ansvar att överväga behovet av utskott. Om utskott utses ska kodens och aktiebolagslagens principer vara vägledande i utskottets arbete.

Enligt koden får vd vara en del av styrelsen, men enligt 8 kap. 49 § ABL inte dess ordförande. Regeringen anser att det är viktigt att särskilja roller och anger i ägarpolicyen att vd därför inte ska vara ledamot i styrelsen. Styrelsens arbete ska utvärderas årligen. I de statligt helägda bolagen ska Regeringskansliet informeras om utvärderingens resultat. I Regeringskansliets arbete med styrelsenomineringsprocessen görs dessutom en löpande egen utvärdering av samtliga statligt ägda bolags styrelser.

## **9.7 SKL:s principer för bolagsstyrning**

SKL har också publicerat en skrift om bolagsstyrning.<sup>11</sup> SKL:s principer är inte avsedda att vara styrande, utan ska fungera som ett underlag för lokala bedömningar. Utredningen har gjort en enkät bland kommuner och landsting för att undersöka i vad mån kommuner och landsting har någon form av övergripande styrande dokument för de kommunala bolagen, se avsnitt 9.8.

SKL:s principer bygger i viss mån på Svensk kod för bolagsstyrning. SKL föreslår dock inte uttryckligen att kommuner och landsting ska tillämpa koden.

---

<sup>11</sup> SKL, Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag: erfarenheter och idéer.

*Styrelsearbetet*

Vad gäller styrelsens uppgifter anges att styrelsens huvudsakliga uppgift är att fastställa strategin för bolagets verksamhet, säkerställa att bolaget har en effektiv ledning, följa upp och kontrollera vd:s förvaltning, se till att kommun- eller landstingsfullmäktige får ta ställning innan beslut fattas i bolaget i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt samt se till att bolagets aktieägare och omvärld informeras om bolagets utveckling och ekonomiska situation.

Styrelsen ska enligt skriften vidare se till att det finns tillfredsställande kontroll av att bolaget följer de regler som gäller för bolagets verksamhet. Styrelsen ska fortlöpande följa upp och utvärdera bolagets verksamhet mot kommunens eller landstingets ändamål med verksamheten och de mål och riktlinjer som fastställts samt se till att bolaget har en adekvat strategi för att uppnå dessa mål. Vid behov ska styrelsen inom ramen för ägarens riktlinjer utvärdera och revidera bolagets strategier och mål. Styrelsen ska se till att kontrollen över bolagets ekonomiska situation är tillfredsställande, att bolagets riskexponering är väl avvägd, att redovisning och finansförvaltning håller hög kvalitet och kontrolleras på ett betryggande sätt samt att bolaget har god intern kontroll.

Styrelsen ska se till att erforderliga riktlinjer fastställs för bolagets uppträdande i etiskt hänseende gentemot anställda, kunder, leverantörer och det omgivande samhället i övrigt. Styrelsen ska diskutera hur uttalanden till allmänhet och massmedia ska göras i bolagets namn.

Styrelsen ska enligt skriften vidare årligen utvärdera sitt eget arbete. Utvärderingen ska minst omfatta om styrelsen saknar någon kompetens för att kunna utföra sina uppgifter, om dess arbetsformer fungerar och om den är organiserad på lämpligt sätt när det gäller eventuell arbetsfördelning. Om styrelsen kommer fram till att det finns brister som behöver åtgärdas ska styrelsen åtgärda bristerna eller anmäla dem till bolagets aktieägare.

Styrelsen ska enligt skriften årligen utvärdera vd:s insatser, vid ett möte då endast styrelseledamöterna ska närvara.

*Tillsättande av styrelse*

I skriften görs, vad gäller tillsättande av styrelse, en hänvisning till kommunallagens bestämmelse om att tillsättande ska ske av fullmäktige. Därefter anges att styrelsen i övrigt ska ha en med hänsyn till bolagets verksamhet, utvecklingsskede och förhållandena i övrigt ändamålsenlig sammansättning, präglad av mångsidighet och bredd avseende ledamöternas kompetens, erfarenhet och bakgrund i övrigt. En jämn könsfördelning i styrelsen ska eftersträvas. En styrelseledamot ska ha den kunskap om bolagets verksamhet, marknad och omvärldsförutsättningar i övrigt som erfordras för att tillsammans med övriga styrelseledamöter kunna göra i förhållande till företagsledningen självständiga bedömningar av bolagets angelägenheter och konstruktivt bidra till att fullgöra styrelsens uppgifter.

I skriften konstateras att en viktig skillnad mellan Svensk kod för bolagsstyrning och SKL:s principer är reglerna om hur styrelsen ska tillsättas. I både aktiemarknadsbolag och kommun- och landstingsägda bolag är det väsentligt med kompetenta, engagerade och mångsidigt sammansatta styrelser. I koden finns regler om att styrelsen i aktiemarknadsbolag ska utvärderas och föreslås av en särskild valberedning. För kommun- och landstingsägda bolag råder enligt skriften ett demokratiskt intresse av – och ett kommunalrättsligt krav på – att kommun- respektive landstingsfullmäktige kan avgöra styrelsernas sammansättning. Tillsättandet av styrelseledamöter hanteras därför genom de politiska partiernas nomineringsarbete och i kommun- eller landstingsfullmäktiges valberedning.

Det är viktigt enligt skriften att utse styrelseledamöter som tillsammans gör att styrelsen är tillräckligt kompetent, engagerad och mångsidigt sammansatt för att kunna lösa sina uppgifter.

I det interna remissförfarandet som föregick utarbetandet av skriften hade bl.a. Vänersborgs kommun anfört att det är tveksamt att ge ett kommunalt organ i uppgift att bevaka kompetens, erfarenhet och mångsidighet hos bolagsstyrelser eftersom det är de politiska partierna som ansvarar för nomineringsprocessen. Eventuell samordning får i stället ske på frivillig grund mellan partierna. Malmö kommun hade på ett principiellt plan uttryckt kritik som får uppfattas som riktad mot bl.a. att nomineringsprocessen så som den beskrivs i utkastet kan uppfattas som kritik mot hittillsvarande ordning. Västra Götalands läns landsting menade att det är bra att den

problematik som finns i spänningen mellan politisk nominering och krav på mångsidig och bred kompetens lyfts fram. Visserligen har ofta behovet av kompetens och mångsidighet understrukits i remissvaren, men samtidigt har ifrågasatts om det är lämpligt eller möjligt med skrivningar som i praktiken kan uppfattas som ett krav på de politiska partierna att samordna sina nomineringsprocesser. I andra fall har det sagts att en viss samordning redan sker på kommunal- och oppositionsrådsnivå och att det är tillräckligt med ett sådant informellt samråd.

Synpunkterna på skrivningarna om tillsättande av styrelseledamöter har enligt skriften föranlett en översyn av formuleringarna i förslaget. Meningen är inte att skrivningarna ska ses som annat än ett observandum om att kompetens och mångsidighet är både lämpligt och nödvändigt och att det därför kan finnas anledning för de politiska partierna att frivilligt samråda om hur styrelserna ska sammansättas. Ett krav med sådant innehåll kan emellertid inte ställas upp.

Däremot föranleder synpunkterna ingen annan inställning till de krav som enligt aktiebolagslagen ställs på styrelsens ledamöter – här finns inte utrymme att kommunalrättsligt påverka kraven.

### *Styrelsens ordförande*

Vad gäller styrelsens ordförande anges att denne ska se till att styrelsens arbete bedrivs effektivt och att styrelsen fullgör sina åligganden. Ordföranden ska särskilt:

- organisera och leda styrelsens arbete, uppmuntra en öppen och konstruktiv diskussion i styrelsen i vilken samtliga ledamöter deltar och skapa bästa möjliga förutsättningar för styrelsens arbete,
- se till att styrelsen fortlöpande uppdaterar och fördjupar sina kunskaper om bolaget och dess verksamhet samt i övrigt får den utbildning som krävs för att styrelsearbetet ska kunna bedrivas effektivt,

- upprätthålla kontakt och dialog med bolagets aktieägare i syfte att styrelsen ska känna till ägarnas synpunkter i fråga om bolagets övergripande mål och strategi och andra viktigare frågor,
- ha fortlöpande kontakt med och fungera som diskussionspartner och stöd för bolagets vd samt se till att styrelsen utvärderar vd:s arbete,
- se till att styrelsen erhåller tillfredsställande information och beslutsunderlag,
- kontrollera att styrelsens beslut verkställs, samt
- se till att styrelsen årligen utvärderar sitt arbete.

I en av punkterna ovan framhålls vikten av att ordförande håller kontakten med ägarna. I skriften utvecklas inte närmare hur denna kontakt ska ske. Ska kontakt med ägare i ett helägt kommunalt bolag avse fullmäktige eller styrelsen eller någon annan konstellation? Rent kommunalrättsligt ska fullmäktige ges möjlighet att fatta de principiella besluten kring bolagen samtidigt som det från ett praktiskt perspektiv kan vara svårt att upprätthålla en ägardialog med en hel fullmäktigeförsamling.

Stattin framhåller att det är lättare att föra strategiska diskussioner med styrelsen än med kommunfullmäktige eftersom de politiska positionerna ofta är låsta när ärendet kommer till fullmäktige. Det yttersta ägaransvaret vilar dock alltid på fullmäktige. Ska kommunstyrelsen ges en roll förutsätter detta en delegering från fullmäktige.<sup>12</sup>

Utvärdering av styrelsens arbete är en annan fråga som lyfts fram i skriften. I en undersökning som gjorts av kommunala bolagsstyrelser angav 85 procent av de kommunala bolagsstyrelserna att de gjort en egen utvärdering av styrelsens arbete.<sup>13</sup> Bortfallet i undersökningen var dock stort varför resultatet får tolkas med stor försiktighet. Det finns anledning att anta att de som inte gjorde någon utvärdering inte svarade. Av studien framgår vidare att endast i en tredjedel av de undersökta bolagen gjorde ägarna någon utvärdering av styrelsen. I en tredjedel gjordes en partiell utvärdering. Av studien

---

<sup>12</sup> Stattin, Kommunal aktiebolagsrätt, s. 37 f.

<sup>13</sup> Nordic Investor Services, Styrelseutvärdering i kommun- och landstingsägda bolag, s. 2.

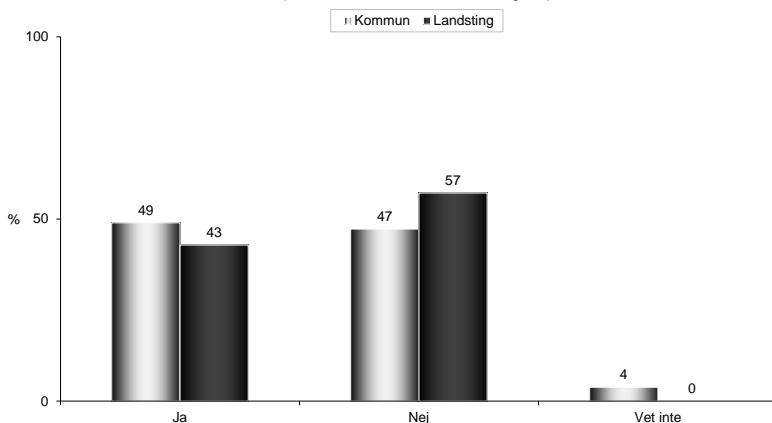
framgår inte om det var styrelsen eller fullmäktige som utgjorde ägarna i detta fall.

## 9.8 Hälften av alla kommuner och landsting har en övergripande ägarpolicy

I utredningens enkät till landets kommuner och landsting kan konstateras att i princip samtliga kommuner (92 procent) och en stor majoritet av landstingen (76 procent) har antagit ägardirektiv till sina bolag. Att ha en särskild ägarpolicy utöver ägardirektiven är inte lika vanligt vilket framgår av diagrammet nedan.

**Diagram 9:1 Styrdokument rörande styrning av kommunala aktiebolag**

Har det i er kommun eller i ert landsting - utöver bolagsordningar och ägardirektiv - tagits fram något övergripande styrdokument (policy, riktlinje etc.), som rör styrningen av de kommunala aktiebolagen?  
(Bastal: Kommun, 290; Landsting, 21)

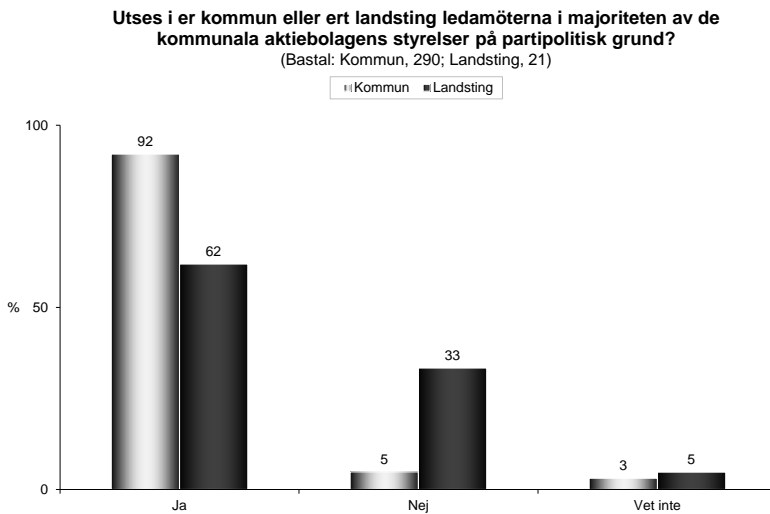


Av diagrammet framgår att ungefär hälften av landets kommuner och landsting har någon form av ägarpolicy. Utredningen har också frågat om kännedomen om SKL:s principer för bolagsstyrning. Denna är relativt välkänd, 65 respektive 62 procent av kommunerna och landstingen kände till den. Den hade också använts av ungefär 70 procent av kommunerna och landstingen när de tagit fram ägarpolicyer.

## 9.9 Hur utses styrelseledamöter i praktiken?

Av svaren på utredningens enkät kan konstateras att den normala ordningen är att majoriteten av ledamöterna i bolagens styrelser utses på partipolitisk grund i kommuner. Av diagrammet nedan framgår dock att det i landstingen är relativt vanligt att utse en majoritet av ledamöter på annat sätt.

**Diagram 9:2 Ledamöter som utses på partipolitisk grund**

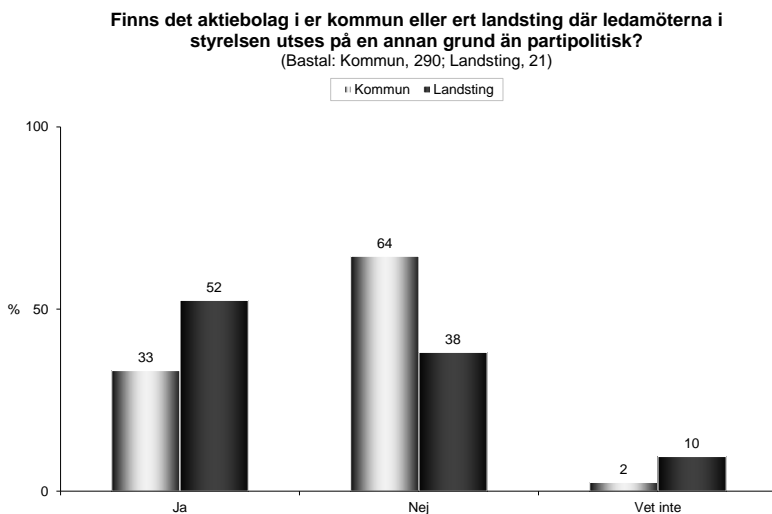


Av utredningens enkät framgår vidare att valet av ledamöter vanligen (80 procent) sker genom att tillämpa lagen om proportionellt valsätt i kommunerna. Eftersom landstingen i större utsträckning har ledamöter med annan bakgrund är färre ledamöter utsedda genom att valet sker proportionellt (62 procent).

Även om en stor majoritet av ledamöterna i framför allt kommunernas bolag har partipolitisk bakgrund kan konstateras att det är relativt vanligt att ha ledamöter med en annan bakgrund.



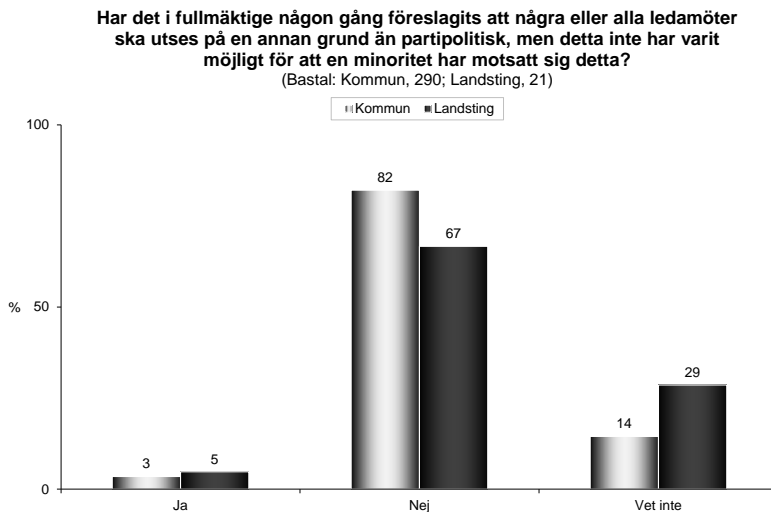
## Diagram 9:3 Styrelseledamöter som utses på annan grund än partipolitisk



Av diagrammet framgår att i en tredjedel av alla kommuners bolag och omkring hälften av de landstingsägda bolagen finns ledamöter som utsetts utan partipolitisk bakgrund. Det är vanligen en minoritet av ledamöterna som utses på detta sätt.

Utredningen har också frågat om lagen om proportionellt valsystem har utgjort ett problem i sammanhanget. Lagen innebär att en minoritet kan kräva att alla ledamöter utses proportionellt, även om majoriteten skulle önska ett annat valsystem. Av diagrammet nedan framgår att det mycket sällan förekommit något problem när det varit aktuellt att utse ledamöter med annan än partipolitisk bakgrund. Samtidigt kan konstateras att det finns en stor grupp som anger att de inte vet om det förekommit något problem. Det kan också vara så att eftersom nuvarande ordning kräver en mycket bred partipolitisk konsensus är det mycket möjligt att frågan aldrig aktualiseras därför att ledande partiföreträdare vet på förhand att det inte är meningsfullt att aktualisera den.

**Diagram 9:4 Fullmäktige motsatt sig att utse styrelseledamot på annan grund än partipolitisk**



## 9.10 Behov av annan kompetens

**Utredningens bedömning:** Det finns ett behov av att kunna förse styrelser i kommunala aktiebolag med ledamöter med olika former av kompetens. Däremot saknas ett sådant behov i handelsbolag, föreningar och stiftelser.

Att vara styrelseledamot i ett kommunalt bolag innebär att stora krav ställs på förmågan att leda och ta ansvar för verksamhet som ofta omsätter mycket stora belopp.

Kommunala bolag har traditionellt funnits inom områden som karakteriserats som sedvanlig kommunal näringsverksamhet. Det handlar om bostadsförsörjning, eldistribution och avfallshantering. De är verksamheter som kännetecknas av att ofta vara naturliga monopol. Detta är dock något som förändrats under senare år. Genom exempelvis avregleringen av elmarknaden konkurrerar i dag kommunala bolag med privata bolag. Av 7 kap. 2 § ellagen (1997:857) följer också att kommunala energibolag inte omfattas av lokaliseringsprincipen och ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga prin-

ciper. Även på andra områden har krav på att agera affärsmässigt införts. Lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ställer krav på att verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer.

Det kan alltså konstateras att allt fler kommunala bolag är aktiva på en konkurrensutsatt marknad där de förväntas agera i större utsträckning som andra privata företag. Sådan verksamhet kan generera stora intäkter till de kommunala ägarna, men innebär samtidigt att det finns affärsrisker. Exempelvis kan nämnas att statliga Vattenfall AB har ett avkastningskrav på 9 procent. Liknande avkastningskrav har många kommunala energibolag. Skellefteå kraft AB har exempelvis ett avkastningskrav på 10 procent. Göteborgs Energi AB har målet om en avkastning på 6–10 procent under en tioårsperiod. Kraven varierar dock över landet. Som exempel kan nämnas Mälarenergi AB som har målet om 3 procents avkastning.<sup>14</sup>

Bolag som är aktiva inom verksamhet som ska bedrivas affärsmässigt i någon form står samtidigt för den helt överskuggande delen av omsättningen i de kommunala företagen. År 2012 omsatte 430 kommunala energi- och vattenbolag 89 miljarder kronor och inom sektorn företagstjänster och fastighetsverksamhet omsatte 906 kommunala företag 77 miljarder kronor. Övriga kommunala bolag omsatte totalt 20,5 miljarder kronor.<sup>15</sup>

Bolag med mycket stor omsättning befinner sig alltså på en marknad där de kommunala ägarna ofta har tydliga avkastningskrav. Även om kommuner och landsting styr sina företag genom föreskrifter i bolagsordningar och ägardirektiv finns mot denna bakgrund ett behov av att styrelsen har en kompetens som gör det möjligt att fatta rätt beslut vad gäller bl.a. strategisk inriktning på verksamheten och den interna kontrollen. Felaktiga beslut kan få stora konsekvenser för den kommunala koncernens ekonomi. Det ställer krav på branschkunskap och förmåga att kunna formulera en relevant affärsplan.

En annan tendens är att bolagen ska hantera fler olika områden. Detta ställer i sin tur krav på styrelsen att strategiskt kunna leda en mångskiftande verksamhet.

---

<sup>14</sup> Uppgifter från bolagens årsredovisningar för 2013.

<sup>15</sup> SCB, Offentlig ägda bolag 2012. Vatten och avloppsföretag omfattas dock av självkostnadsprincipen.

Samtidigt som det alltså kan finnas ett behov av extern kompetens är det viktigt att beakta att kommunal företagsamhet handlar om att bedriva en kommunal angelägenhet i annan form. Kommunala företag ska om inte annat är särskilt stadgat beakta kommunalrättsliga principer om exempelvis självkostnad. Fullmäktige har en skyldighet att föreskriva detta i bolagens bolagsordningar. Det är alltså naturligt att personer som är eller har varit förtroendevalda i kommuner och landsting utses som ledamöter i kommunala företag. Dessa har en särskild kompetens och förstår det speciella uppdraget det innebär att verka i ett kommunalt bolag.

Ur demokratisk synvinkel är det också viktigt att personer med politisk bakgrund utses till styrelseledamöter. Dessa kan bidra till att ge demokratisk insyn i verksamheten, vilket är viktigt ur ett medborgarperspektiv. I många kommuner och landsting, 52 respektive 29 procent, är också flera av de kommunala aktiebolagen organiserade i en koncern där ledamöterna i kommunstyrelsen vanligtvis utgör koncernstyrelsen. En sådan konstruktion ger möjlighet till en strategisk ledning av den totala kommunkoncernen med förvaltningar och bolag. En annan demokratisk aspekt är att det också är viktigt att den politiska minoriteten ges insyn i den verksamhet som bedrivs av de kommunala bolagen. Detta blir särskilt viktigt i de fall de kommunala bolagen hanterar en omfattande del av den kommunala verksamheten.

I utredningens enkät om förekomsten av styrelseledamöter med annan bakgrund än partipolitisk gavs respondenterna möjlighet att fritt kommentera frågan om de såg ett behov av ledamöter med annan än partipolitisk bakgrund. Många gav uttryck för att de såg ett behov av sådana ledamöter i vissa av sina bolag. Många pekade på behovet av branschkunskap.

Det är redan möjligt att utse ledamöter med annan bakgrund än partipolitisk. Detta förutsätter dock en mycket bred konsensus. Även om utredningens enkät inte visar på stora problem i praktiken ser dock utredningen ett värde i att möjligheten öppnas i större utsträckning. I en framtid med ett allt mer fragmenterat partisystem finns det risk att möjligheten att komma överens mellan partierna minskar.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det finns ett behov av att lättare kunna utse ledamöter med annan bakgrund än partipoli-

tisk. Kravet på att tillämpa lagen om proportionellt valsätt utgör en allt för stor begränsning av den möjligheten.

### *Handelsbolag, föreningar och stiftelser*

Kommuner och landsting kan även bedriva verksamhet i bl.a. handelsbolag, föreningar och stiftelser. Aktiebolagen står emellertid för 98 procent av omsättningen i kommunägda företag. Det är också endast för aktiebolagen som det förekommer krav på att verksamheten i vissa fall ska bedrivas affärsmässigt. Utredningen anser därför att det inte finns motsvarande behov av att kunna förse styrelser i sådana juridiska personer med olika former av kompetens.

## **9.11 Styrelseledamöter i kommunala aktiebolag ska kunna utses på icke-partipolitisk grund**

**Utredningens förslag:** 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 för hur dessa ledamöter ska utses.

### *Det behövs olika former av kompetens i aktiebolag*

Kommunala bolag utför en omfattande och central verksamhet i kommuner och landsting. Enligt utredningens mening är det väsentligt att kommuner och landsting har en väl fungerande ägarstyrning av sina bolag. En del av en sådan ägarstyrning handlar om att utse ledamöter i styrelsen. Som utredningen konstaterar ovan finns det ett behov av att lättare kunna utse ledamöter med en specifik kompetens till styrelsen i kommunala aktiebolag.

Det är möjligt att utse ledamöter med annan bakgrund än partipolitisk, men detta förutsätter en mycket bred partipolitisk enighet. Om en minoritet yrkar på det ska valet ske enligt de förutsättningar som anges i lagen om proportionellt valsätt. Enligt utredningens mening bör det finnas större möjlighet att kunna tillföra en

styrelse ledamöter med specifik kompetens som inte har någon partipolitisk bakgrund. Det kan exempelvis avse en ledamot med specifik tidigare branschfarenhet som vd, styrelseledamot eller liknande. Det kan även röra annan kompetens av exempelvis juridisk eller ekonomisk natur. Enligt utredningens mening saknas anledning att närmare ange vilken kompetens som kan bli aktuell. Detta måste avgöras av kommunen eller landstinget utifrån det aktuella bolagets situation.

Enligt utredningens mening är det dock inte aktuellt att låta denna ordning vara huvudregeln för tillsättande av styrelse utan majoriteten av ledamöter ska även fortsättningsvis utses på det sätt som sker i dag. Det garanterar att styrelsen även fortsättningsvis har bred demokratisk förankring och att minoriteten tillförsäkras insyn.

#### *Undantag från lagen om proportionellt valsätt*

En tänkbar lösning för att främja att ledamöter utses på annan grund vore att tillämpa den ordning som finns i nuvarande 5 kap. 46 § tredje stycket KL för att möjliggöra utseendet av lokala nämnder på annat sätt än partipolitisk. Detta är redan möjligt om två tredjedelar av de närvarande ledamöterna beslutar så vid inrättandet. Lagen om proportionellt valsätt ska då inte tillämpas. Enligt utredningen är detta dock inte en lämplig ordning eftersom majoriteten av styrelsen enligt utredningens mening även fortsättningsvis bör kunna utses på partipolitisk grund.

När det gäller kommunala aktiebolag föreslår utredningen i stället att kravet på att tillämpa lagen om proportionellt valsätt ska begränsas till majoriteten av ledamöterna i ett aktiebolags styrelse. Detta innebär att om exempelvis en styrelse på tio personer ska väljas ska valet av sex ledamöter ske med tillämpning av bestämmelserna i kommunallagen om proportionella val. Fyra personer kan utses på annat sätt. Valet av dessa kommer då ske med enkel majoritet (5 kap. 43 § KL). Denna ordning garanterar ett rimligt inflytande för den politiska minoriteten i fullmäktige.

Utredningen ser främst ett behov av att tillföra sakkunskap bland de ordinarie ledamöterna. Eftersom förslaget utgör ett undantag från en huvudregel bör det inte göras mer omfattande än nödvändigt. Förslaget omfattar därför endast ledamöterna och inte suppleanterna.

Syftet med förslaget är enbart att ge kommuner och landsting en möjlighet att utse styrelseledamöter på annat sätt. Förslaget innebär inte något krav på att utse styrelseledamöter på annat sätt.

### *Fullmäktige ska anta riktlinjer för rekryteringen*

Om fullmäktige väljer att utse ledamöter på annan än en partipolitisk grund bör ledamöterna ha relevant utbildning och erfarenhet för uppdraget. Det saknas anledning att närmare reglera hur rekryteringen ska ske i enskilda fall utan detta får göras utifrån lokala överväganden. Eftersom det är fullmäktige som ska utse samtliga ledamöter är det dock viktigt att fullmäktige tagit ställning till grundläggande principer för hur styrelseledamöterna ska utses. Utredningen föreslår därför att fullmäktige ska anta riktlinjer i vilka det ska anges vilken kompetens och erfarenhet styrelseledamöterna ska ha med hänsyn till bolagets verksamhet. Detta kan exempelvis avse vilken utbildning och tidigare erfarenhet av en bransch en ledamot ska ha för att komma i fråga för ett uppdrag som styrelseledamot i det aktuella bolaget. Hur styrelsens insatser ska utvärderas är ytterligare en frågeställning som kan beröras i sådana riktlinjer. Den närmare utformningen av riktlinjerna är något som bör avgöras lokalt.

### *Jämställdhet*

I direktiven anges att utredningen ska beakta vikten av en jämn representation av kvinnor och män. Utredningens förslag innebär inte någon skyldighet för kommuner och landsting att utse styrelser med en jämn könsbalans. Detta är naturligtvis en viktig aspekt och utredningen förutsätter att kommuner och landsting vid sitt nomineringsarbete beaktar detta. För närvarande är dock könsbalansen i de kommunala bolagsstyrelserna dålig. Endast 26 procent av ledamöterna var kvinnor år 2011.<sup>16</sup> Hur man kan stimulera en jämnare könsbalans är därför en viktig fråga att beröra i riktlinjerna. I regeringens ägarpolicy anges t.ex. att varje kön bör ha

---

<sup>16</sup> Erlingsson m.fl., Hur styrs och granskas kommunala bolag? – Erfarenheter och lärdomar från Norrköpings kommun, s. 43.

minst 40 procent av platserna, något som också har uppnåtts i de bolag som förvaltas av Regeringskansliet.<sup>17</sup> Vad gäller nominering av de partipolitiska ledamöterna är en möjlighet att uppnå detta också att partierna kommer överens om att i sitt nomineringsarbete eftersträva en jämn könsbalans totalt i sina bolag.

Någon uttrycklig skyldighet att utse kommunala företagsstyrelser med en jämn könsbalans ser dock utredningen inte som möjligt att föreslå. Att införa en sådan skyldighet enbart för de kommunala aktiebolagen vore enligt utredningen inte lämpligt. Om ett sådant krav ska införas bör det rimligen omfatta val av ledamöter och ersättare i alla kommunala organ, eller i aktiebolag generellt, något som dock ligger utanför utredningens direktiv att föreslå.

---

<sup>17</sup> Verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande, 2013, s. 3.



## Del III

### EU och den kommunala nivån



# 10 EU:s allmänna påverkan på kommuner och landsting

## 10.1 EU:s påverkan är omfattande

Ett grundläggande syfte med EU-samarbetet är att integrera medlemsländernas ekonomier i en gemensam marknad genom att avskaffa nationella hinder för en fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital. EU:s inre marknadslagstiftning är inriktad på avreglering och förbjuder nationella lagar och åtgärder som står i konflikt med den inre marknadens principer.

EU:s regelverk innebär ofta krav på att i olika grad samordna medlemsstaternas lagar och åtgärder, ofta i syfte att värna olika sociala eller miljöpolitiska värden och mål. EU:s lagstiftning kan innebära t.ex. bindande gränsvärden och skyddsnivåer samt krav på provtagningar och uppgiftslämnande. Eftersom skyldigheterna ofta införs på kommunala ansvarsområden medför de långtgående förpliktelser för svenska kommuner och landsting.

Den svenska kommunala nivån är även föremål för en påverkan av en mera politisk–kulturell karaktär. Detta sker framför allt inom ramen för kommunernas deltagande i EU:s olika ekonomiska program. Statskontoret har i en utvärdering konstaterat att deltagande i olika former av program ger kommunala företrädare erfarenhet av och ökad kunskap om nya samarbetsmetoder och partners, t.ex. andra kommuner och näringslivet. Deltagandet i EU:s program har därigenom kommit att fungera som en katalysator och inspirationskälla för olika lokala initiativ och samverkansprojekt mellan kommuner.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Statskontoret, EU:s påverkan på kommuner och landsting, 2005:12, s. 80.

När Sverige blev medlem i EU gjordes bedömningen att det svenska medlemskapet skulle ha en begränsad påverkan på kommuner och landsting.<sup>2</sup> Efter nästan 20 års medlemskap kan det dock konstateras att EU påverkar kommuner och landsting i en mycket hög utsträckning. Nyberg anger i sin rapport, EU i lokalpolitiken – en undersökning av dagordningar från kommuner, landsting och regioner, att cirka 60 procent av ärendena på ett fullmäktigesammanträde påverkas direkt eller indirekt av EU. Vad gäller landstingen är motsvarande siffra cirka 50 procent. Hälften av ärendena rör då frågor som direkt berörs av EU-lagstiftning och hälften är påverkan av mer kulturell-politisk natur.<sup>3</sup>

Även om EU alltså påverkar kommuner och landsting i stor omfattning finns anledning att skilja mellan olika typer av påverkan. Kommuner och landsting är stora arbetsgivare och påverkas naturligtvis i denna egenskap av exempelvis arbetsrättsliga regler om arbetstid. EU:s regelverk tar dock inte specifikt sikte på kommunala arbetsgivare utan gäller i dessa fall alla arbetsgivare. I vissa fall kan dock sådana regler ha stor praktisk betydelse för exempelvis hälso- och sjukvårdspersonalens tjänstgöringstider i landstingen.

Rent administrativa regler kan också medföra kostnader för kommuner och landsting. Nya krav på att exempelvis kunna hantera e-fakturor medför kostnader för investeringar i it-system för de kommuner och landsting som inte haft sådana system tidigare.<sup>4</sup>

Andra regelverk rör uttryckligen kommuner och landsting som ansvariga för olika former av myndighetsutövning. Exempelvis är kommuner ofta tillsynsmyndigheter och ska i denna egenskap följa en omfattande EU-rättslig reglering. Kommuner har vidare ofta en samhällsbyggarroll och ansvarar för fysisk planering och påverkas i denna roll av exempelvis EU-krav på att ta fram särskilda miljöledningsplaner. Som ansvariga för välfärdsproduktionen påverkas också kommuner och landsting av EU:s regler. Denna påverkan är dock ofta mer indirekt då EU inte har kompetens på välfärdsområdet. EU:s konkurrensrättsregler vad avser exempelvis stats-

---

<sup>2</sup> SOU 1994:2 s. 15.

<sup>3</sup> Nyberg, EU i lokalpolitiken – en undersökning av dagordningar från kommuner, landsting och regioner, s. 39.

<sup>4</sup> ESV, Uppdrag att analysera konsekvenser av EU-kommissionens förslag till direktiv om e-fakturer i offentlig sektor, s. 6.

stöd får en stor betydelse för bl.a. kommunernas och landstingens möjligheter att engagera sig i den regionala utvecklingen genom att driva egen ekonomisk verksamhet och ekonomiskt stödja egna och privata företag. Reglerna om upphandling påverkar bl.a. möjligheten att samverka med andra kommuner och landsting och att anlita de egna företagen.

I de följande avsnitten kommer EU:s påverkan på de olika områdena att belysas översiktligt. Därefter kommer utredningen att analysera de områden som har en mera direkt betydelse för regleringen i kommunallagen av den kommunala kompetensen och organisationen.

## 10.2 Rollen som arbetsgivare

Kommunerna och landstingen är stora arbetsgivare. Tillsammans har de över en miljon anställda. Kommuner och landsting måste, liksom andra arbetsgivare, leva upp till de olika regleringar som finns till skydd för arbetstagares hälsa, miljö och rättigheter.

Regleringen från EU påverkar arbetsgivarrollen på olika sätt. Den EU-rättsliga principen om ömsesidigt erkännande som bl.a. återfinns i ett särskilt direktiv om erkännande av utländska yrkeskvalifikationer<sup>5</sup>, innebär exempelvis att en utländsk examen ska erkännas i Sverige. Detta har underlättat rekryteringen av utländsk personal inom hälso- och sjukvårdsområdet, främst läkare och sjuksköterskor. Å andra sidan finns direktiv som lett till ökade lönekostnader. Europeiska unionens domstol, EU-domstolen, har exempelvis tolkat arbetstidsdirektivet<sup>6</sup> på så sätt att även jourtid ska räknas som arbetstid, vilket innebär att fler läkare behövt anställas i landstingen.<sup>7</sup> Förhandlingar om en revidering av arbetstidsdirektivet har pågått under flera år utan att enighet har kunnat nås.

---

<sup>5</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU av den 20 november 2013 om ändring av direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden, IMI-förordningen (EUT L 354, 28.12.2013, s. 132–170, Celex 32013L0055).

<sup>6</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden (EUT L 299, 18.11.2003, s. 9–19, Celex 32003L0088).

<sup>7</sup> Statskontoret, EU:s påverkan på kommuner och landsting, 2005:12, s. 99.

I de avseenden EU berör arbetsgivarrollen är detta kring frågor som inte berörs i kommunallagen och inte heller enligt utredningens mening bör regleras där. Det saknas därför anledning att fördjupa sig ytterligare i denna fråga.

### 10.3 Rollen som upphandlare

Kommuner och landsting är stora upphandlare. Statliga myndigheter, kommuner och landsting uppskattas upphandla för mellan 550–600 miljarder kronor årligen.<sup>8</sup> Statistiken på området är dock osäker. Upphandlingsutredningen har därför föreslagit flera åtgärder för att få fram bättre statistik.<sup>9</sup> Även om det exakta beloppet kan vara både högre och lägre är det dock klart att kommuner och landsting köper in varor och tjänster för åtskilliga miljarder.

I sin roll som upphandlare påverkas kommuner och landsting mycket av EU. Upphandlingar ska ske enligt lagen om offentlig upphandling och andra upphandlingslagar vilka är baserade på flera EU-direktiv. Upphandlingsreglerna påverkar i första hand kommunernas och landstingens organisationsfrihet. Utredningen återkommer i avsnitt 12 till frågor om upphandlingsregelverkets konsekvenser.

### 10.4 Rollen som myndighetsutövare

#### 10.4.1 Tillsyn

Till skillnad från landstingen utövar kommunerna olika former av tillsyn som har sin grund i EU-rättsliga bestämmelser. Kommunernas EU-relaterade tillsynsarbete kan sägas utgöra den sista länken i EU:s förvaltningskedja.

#### Tillsyn på miljö- och livsmedelsområdena

EU:s påverkan när det gäller tillsyn aktualiseras framför allt inom miljö- och livsmedelsområdena. Kommuner utövar tillsyn enligt

<sup>8</sup> SOU 2013:12 s. 71.

<sup>9</sup> SOU 2013:12 s. 582. Förslaget bereds i Regeringskansliet.

26 kap. 3 § miljöbalken över miljö- och hälsoskydd som inte kräver tillstånd och avfallshanteringen. På livsmedelsområdet utövar kommunerna enligt 11 § livsmedelslagen tillsyn enligt vad regeringen bestämmer.

På livsmedelsområdet anges uttryckligen att kontrollen inkluderar EU-rättsliga regelverk. Enligt 13 § livsmedelslagen ska myndigheten verka för att överträdelser av lagen, av de föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen eller av de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen, beivras. I 26 kap. 5 § miljöbalken anges att regeringen får föreskriva hur tillsynen över EU-förordningar på området ska ske.

EU har i vissa fall angivit detaljerade regler kring hur tillsynen ska bedrivas. Varje medlemsland är exempelvis skyldigt att upprätta en särskild kontrollplan för hur livsmedelstillsynen ska bedrivas.<sup>10</sup> I Sverige beslutar Livsmedelverket om sådan plan. Planen är upprättad efter samråd med bl.a. SKL och innehåller en beskrivning av det ansvar som vilar på de olika aktörerna inom tillsynskedjan. Kommunerna är enligt förordningen skyldiga att till EU återrapportera hur tillsyn bedrivs i olika avseenden. De nationella kontrollsystemen inspekteras av EU-kommissionen genom Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor.<sup>11</sup>

För att kunna bedriva tillsyn på miljö- och livsmedelsområdena krävs resurser och kompetens. Ett sätt att hantera detta är att samverka om tillsynen. För att möjliggöra ökad samverkan kan kommuner enligt 26 kap. 7 § miljöbalken och 14 § livsmedelslagen träffa avtal med en annan kommun om att kommunens tillsyn ska skötas helt eller delvis av den andra kommunen. En kommun får vidare också efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden.

---

<sup>10</sup> Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd (EUT L 165, 30.4.2004, s. 1–141, Celex 32004R0882).

<sup>11</sup> SOU 2009:08 s. 105.

## Djurskyddstillsyn

Kommunerna var tidigare ansvariga även för djurskyddstillsynen. EU-kommissionen riktade då kritik mot kommunerna för hur tillsynen bedrivits.<sup>12</sup> Kritiken riktades mot den svenska förvaltningsmodellen för att den inte kunnat tillförsäkra en likformig tillämpning av EU-bestämmelserna över landet. Man observerade brister i koordinering, samarbete, rapportering samt uppföljning och återkoppling mellan de olika myndighetsnivåerna. Kommissionen påpekade även brister avseende för låg kontrollfrekvens och bristande administrativa rutiner.<sup>13</sup>

Mot bakgrund av bl.a. kritiken från EU flyttades ansvaret för djurskyddstillsynen till länsstyrelserna. Regeringen pekade i propositionen också på att den kommunala självstyrelsen gjorde det svårt att styra tillsynen på ett så detaljerat sätt som var önskvärt. Den svenska modellen medförde problem för Sverige att säkerställa att EU:s bestämmelser om offentlig kontroll till fullo efterlevdes vilket enligt regeringen var allvarligt.<sup>14</sup>

Statskontoret konstaterade i en utvärdering efter det statliga övertagandet att reformen hade lett till att kontrollverksamheten utvecklats till det bättre. Den höll, trots uppenbara brister, en högre nivå och hade blivit mer likformig. Det fanns mer gemensamma förfaranden, dokumentation och rapportering av kontroller. Samordningen hade också blivit bättre och kontrollverksamheten utfördes på samma eller motsvarande sätt inom ett län. Däremot var samordningen mellan länen och över hela landet svagt utvecklad och det skedde ingen från länsstyrelserna oberoende utvärdering eller revision av resultatet på nationell nivå.<sup>15</sup>

## Tillsyn och kommunallagen

Även om Europeiska kommissionen, EU-kommissionen, riktat kritik också mot den kommunala livsmedelstillsynen för bristande likformighet är denna fortfarande ett kommunalt ansvar.

---

<sup>12</sup> Statskontoret, Ett EU-perspektiv på statlig styrning av kommunala verksamheter, 2005:12A, s. 21.

<sup>13</sup> Prop. 2007/08:63 s. 21.

<sup>14</sup> Prop. 2007/08:63 s. 26.

<sup>15</sup> Statskontoret, Djurskyddskontrollens utveckling, 2011:23, s. 7.



Frågan är om EU:s krav på hur tillsyn ska bedrivas när det gäller såväl livsmedelstillsyn som miljötillsyn är ett problem som berör kommunallagen. Ett sätt att hantera bristande resurser och kompetensproblem är att samverka kring tillsyn. Kommunallagen reglerar möjligheten att samverka genom kommunalförbund och gemensam nämnd. Vid sidan av kommunallagens regler finns redan möjligheter att, som nämnts ovan, samverka vad avser myndighetsutövning inom tillsyn i speciallagstiftningen. Sammantaget finns alltså omfattande möjligheter att på olika sätt samverka kring tillsynsuppgifter. Det är därför svårt att se behovet av förändringar i kommunallagen för att förbättra möjligheten till samverkan kring tillsynen.

Ett annat problem som fördes fram i regeringens proposition om djurskyddstillsyn är att hänsynen till den kommunala självstyrelsen gör det svårt att styra tillsynen i tillräckligt detaljerad omfattning. Frågan berör en grundläggande fråga vad gäller förhållandet mellan stat och kommun när EU-lagstiftningen ställer detaljerade krav. Om en uppgift läggs på den kommunala nivån medför detta att det krävs att kommuner och landsting ges en viss handlingsfrihet. Om staten gör bedömningen att kraven från EU ställer sådana krav på detaljstyrning som går utöver vad som i sådana fall är möjligt, finns alltid en möjlighet för staten att förstatliga uppgiften. Detta är något som i sådana fall får hanteras inom ramen för en översyn på det aktuella sakområdet och som enligt utredningens mening inte berör kommunallagen.

#### 10.4.2 Tjänstedirektivet

Inom EU gäller fri rörlighet för tjänster. Enligt artikel 56 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) är inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen förbjudna beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan medlemsstat än mottagaren av tjänsten. Av artikel 49 i EUF-fördraget framgår vidare att inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium, inklusive inskränkningar för sådana medborgare att upprätta kontor, filialer eller dotterbolag, är förbjudna. Denna etableringsfrihet ska innefatta rätt att starta och utöva verksamhet

som egenföretagare samt rätt att bilda och driva bl.a. bolag på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare. I praktiken innebär det att företag som önskar tillhandahålla tjänster ska kunna etablera sig eller sälja sina tjänster fritt över EU-ländernas gränser. För Sveriges del betyder det att svenska myndigheter och kommuner har att värna den fria tjänstehandeln i syfte att underlätta för tjänsteföretagen och deras fria rörlighet.

I syfte att förbättra tjänsters fria rörlighet har EU antagit tjänstedirektivet.<sup>16</sup> Direktivet, som i Sverige har genomförts genom lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden, är tillämpligt på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat i EU. Bland annat följande tjänsteverksamheter omfattas:

- Detalj- och grossisthandel med varor och tjänster
- Torghandel
- Tjänster som erbjuds av fritidsanläggningar såsom idrottsanläggningar och nöjesparker
- Byggverksamhet
- Hotell, restaurang och catering
- Privata hushållstjänster som t.ex. städtjänster, barnpassning eller trädgårdstjänster
- Konsult- och it-tjänster

Vissa verksamheter undantas uttryckligen från direktivets tillämpningsområde (artikel 2.2 och 2.3). Dessa är t.ex. tjänster som tillhandahålls av bemanningsföretag, hälso- och sjukvårdstjänster samt spelverksamhet. Sociala tjänster som erbjuds av stat, landsting eller kommun eller som utförs av privata tjänsteleverantörer på uppdrag av dessa aktörer undantas från direktivets tillämpningsområde. Motsatsvis kan det konstateras att barnomsorg, hemtjänst och äldreomsorg i privat regi, som inte finansieras av det allmänna, omfattas av tillämpningsområdet. Vidare innebär undantaget för

---

<sup>16</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 27.12.2006, s. 36–68, Celex 32006L0123).

s.k. icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse att t.ex. offentlig-finansierade utbildningstjänster inte omfattas av direktivets tillämpningsområde.<sup>17</sup>

Bestämmelserna om etableringsfrihet i artiklarna 9–15 reglerar i vilka fall medlemsstaterna får kräva tillstånd för tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet samt villkor och varaktighet för sådana tillstånd. Bl.a. anges att tillståndsförfaranden ska grundas på kriterier som hindrar de behöriga myndigheterna från att göra en godtycklig bedömning. I artikel 14 finns en lista över otillåtna krav som inte får ställas i förhållande till en tjänsteleverantör och i artikel 15 behandlas sådana nationella krav som ska utvärderas av medlemsstaterna. När det vidare gäller gränsöverskridande tjänsteverksamhet som utförs tillfälligt följer det av artikel 16 en rätt att på tillfällig basis tillhandahålla tjänster över gränserna i en annan medlemsstat än den där tjänsteleverantören är etablerad. Principen innebär att medlemsstaten där tjänsten tillhandahålls ska garantera rätten att fritt få tillträde till och utöva tjänsteverksamhet inom dess territorium. Eventuella krav som ändå ställs i förhållande till utländska tjänsteleverantörer måste uppfylla principen om icke-diskriminering, vara motiverade med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet, skydd för folkhälsan eller miljöskydd samt vara proportionerliga.

Medlemsstaterna ska enligt direktivet vidta olika åtgärder som syftar till att undanröja tung och onödig byråkrati, förenkla administrationen när det gäller t.ex. tillståndsgivning för tjänsteverksamhet samt stärka tjänstemottagarnas rättigheter och samarbetet myndigheter emellan. Direktivet innehåller också skyldigheter för tjänsteföretagen att lämna information om innehållet i sina tjänster.

Vidare har ett system för administrativt samarbete (Internal Market Information System) utvecklats för att underlätta kommunikationen mellan EU-ländernas förvaltningar. Det är ett elektroniskt verktyg som används till stöd för medlemsstaternas informationsutbyte i samarbetet kring tillämpningen av bl.a. tjänstedirektivets bestämmelser.

I samband med att tjänstedirektivet genomfördes i Sverige gjordes en omfattande genomgång av svensk lagstiftning för att undanröja bestämmelser som inte var förenliga med tjänstedirek-

---

<sup>17</sup> Prop. 2012/13:157 s. 7. Se vidare avsnitt 11 angående frågan om tjänster av allmänt intresse.

tivet.<sup>18</sup> Även på lokal nivå kan det finnas föreskrifter som påverkas av tjänstedirektivet. I ett pilotprojekt initierat av SKL konstaterade exempelvis Haninge kommun att man hade en lokal anvisning att den som ansöker om serveringstillstånd gärna bör komma till ett personligt besök hos den handläggande förvaltningen. Syftet var att göra handläggningen mer effektiv. Haninge kommun fann dock att anvisningen saknade rättslig grund och kunde verka diskriminerande och att det fanns risk för en godtycklig bedömning. Anvisningen kunde heller inte anses nödvändig med hänsyn till tvingande hänsyn till allmänintresset eller proportionerlig i förhållande till syftet med alkohollagstiftningen. Anvisningen uppfyllde därför enligt Haninge kommuns egen bedömning inte kraven i tjänstedirektivet.<sup>19</sup>

#### *Vidgad skyldighet att anmäla kommunala föreskrifter*

När statliga eller kommunala myndigheter tar fram förslag till föreskrifter eller ändrar befintliga krav som påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänst aktualiseras ska detta enligt tjänstedirektivet anmälas till EU-kommissionen och övriga medlemsstater. Genom 15 a § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden infördes 2014 en skyldighet som tydliggör att kommunerna är skyldiga att anmäla föreskrifter som faller under tjänstedirektivets tillämpningsområde till den myndighet som regeringen bestämmer.

Anledningen till att föreskrifter ska anmälas är att det ska säkerställas att nya eller förändrade krav för att bedriva tjänsteverksamhet som medlemsstaterna inför i lag eller annan författning är förenliga med direktivets bestämmelser. På så sätt förebyggs eventuella oförenligheter genom att nya regler aviseras på förhand och andra medlemsstater och EU-kommissionen har möjlighet att reagera mot regler som kan komma att försvåra tjänstehandeln.

Anmälningsskyldigheten enligt tjänstedirektivet omfattar endast förslag till sådana föreskrifter som avses i 8 kap. RF. Det handlar om sådana rättsregler som styr enskildas och myndigheters handlande och som kännetecknas av att de är allmänt giltiga och bind-

---

<sup>18</sup> Se prop. 2008/09:187.

<sup>19</sup> <http://skl.se/ekonomijuridikstatistik/juridik/euratt/tjanstedirektivet/pilotprojektregel-inventering.2087.html>. Hämtat 2015-02-26.

ande, dvs. regler som ska tillämpas generellt och inte bara i ett konkret fall. På kommunal nivå avses då sådana områden där kommuner getts särskild normgivningsmakt t.ex. rätt att besluta lokala trafikföreskrifter. Även kommunala avgifter som avser tvingande offentligrättsliga uppgifter omfattas.<sup>20</sup>

Inom ramen för kommunal verksamhet förekommer ofta andra typer av generella regler som riktar sig till enskilda eller till kommunen, såsom policydokument, riktlinjer och allmänna råd. En fråga är då om även sådana måste anmälas till EU-kommissionen? Kommerskollegium ansåg vid beredningen av förslaget att även sådana motsvarande krav borde anmälas. Regeringen gjorde dock i propositionen bedömningen att dessa stöddokument till sin natur inte är rättsligt bindande och därmed inte har någon egentlig rättsverkan varför de följaktligen inte heller blir föreskrifter i regeringsformens mening och inte behöver anmälas. Däremot pekade regeringen på att om det i styrdokument och generella kommunala direktiv förekommer krav som påverkar tillträdet till eller utövan- det av tjänsteverksamhet så måste dessa likväl överensstämma med EU-rätten även om dessa dokument varken är formellt bindande till sin karaktär eller kan likställas med föreskrifter.<sup>21</sup>

Regeringens uttalande kan enligt utredningens mening illustreras av det ovan berörda exemplet med anvisningen i Haninge kommun. Anvisningen var i detta fall inte en föreskrift i regeringsformens mening och alltså inte något som skulle behöva anmälas enligt den föreslagna bestämmelsen. Däremot kan den om den tillämpas i praktiken vara diskriminerade mot utländska aktörer och därmed inte tillåten enligt tjänstedirektivet.

### *Anmälningsskyldigheten och det kommunala självstyret*

Kommerskollegium har fått ansvar för att hantera anmälningar av förslag till kommuners föreskrifter. Myndigheten ska också bistå kommunala myndigheter med rådgivning kring anmälningsförfarandet. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan utfärda närmare föreskrifter för hur anmälan ska ske.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Prop. 2012/13:157 s. 12 ff.

<sup>21</sup> Prop. 2012/13:157 s. 22.

<sup>22</sup> Prop. 2012/13:157 s. 22.

SKL var i sitt remissvar kritisk till föreskriftsrätten och menade att denna öppnade för staten att besluta föreskrifter som kunde få oacceptabla följder för den kommunala självstyrelsen. Regeringen ansåg dock att förslaget till normgivningsbemyndigande är utformat på ett sådant sätt att det inskränker sig till själva anmälningsförfarandet. Det är alltså inte regeringens intention att reglera aspekter som rör kommunala föreskrifters innehåll eller som griper in i den kommunala normgivningen som sådan.<sup>23</sup>

### *Reglering av anmälningskyldigheten i kommunallagen?*

Enligt 3 kap. 30 § KL ska kommuner och landsting tillkännage kommunala föreskrifter på sin webbplats. Med kommunala föreskrifter avses sådana föreskrifter som kommuner och landsting meddelar med stöd av bemyndiganden enligt 8 kap. RF, taxor samt bestämmelser som reglerar kommunernas och landstingens verksamhet, under förutsättning att de är bindande och generellt tillämpliga.<sup>24</sup>

Mot bakgrund av att vissa frågor kring de kommunala föreskrifterna redan regleras i kommunallagen kan det enligt utredningens mening diskuteras om även kravet på att anmäla sina föreskrifter enligt tjänstedirektivet borde framgå av kommunallagen. För en sådan ordning skulle tala att kommunallagen bör innehålla en övergripande generell reglering av alla frågor som rör hanteringen av kommunala föreskrifter. Om dessa ska anmälas i något avseende till någon statlig myndighet borde detta framgå av kommunallagen. Det skulle möjligen också kunna vara en poäng att de förpliktelser som följer av det svenska EU-medlemskapet i detta avseende också framgår av kommunallagen.

Mot en reglering talar dock att det endast är ett fåtal av de kommunala föreskrifterna som berörs av anmälningsförfarandet. Mot bakgrund av att kommunallagen bör reglera frågor som är av mera horisontell karaktär framstår det enligt utredningens mening därför som tveksamt att reglera denna anmälningskyldighet i kommunallagen.

---

<sup>23</sup> Prop. 2012/13:157 s. 26.

<sup>24</sup> Prop. 2011/12:149 s. 39.

## 10.5 Rollen som samhällsbyggare

Kommunerna har en samhällsbyggande roll genom att de svarar för den lokala samhällsplaneringen och att de erbjuder medborgarna olika slags basservice och infrastruktur. Enligt plan- och bygglagen har kommuner ett planmonopol. Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster innebär att kommuner har ett ansvar för hanteringen av vatten och avloppsfrågor.

Statskontoret har konstaterat att den kommunala samhällsbyggarrollen i ökad utsträckning kommit att påverkas av EU. EU har bl.a. antagit ett direktiv som ställer krav på att miljöaspekter integreras i utarbetandet av lagfästa planer och program.<sup>25</sup> Från kommunalt håll har hävdats att EU:s krav får en stor inverkan på effektiviteten i den kommunala planeringsprocessen.<sup>26</sup>

Även Plangenomförandeutredningen har konstaterat att det svenska EU-medlemskapet har påverkat kommunernas frihet vad gäller planprocessen. Den utredningen konstaterade att kommunerna har mycket stor frihet att väga olika intressen mot varandra och åberopa olika grunder för att ett aktuellt projekt utgör ett angeläget allmänt intresse, men att denna frihet har minskat, bl.a. till följd av Sveriges medlemskap i EU. Utredningen uppgav att det är bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken och bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar som i viss mån har begränsat kommunens handlingsutrymme.<sup>27</sup>

### 10.5.1 Exploateringsavtal

När mark ska bebyggas föregås detta ofta av olika former av genomförandavtal. Det finns inte någon officiell terminologi för hur avtalen ska benämnas, men beroende på vem som äger marken när exploateringen initieras brukar avtalen kallas exploateringsavtal eller markanvisningsavtal. Begreppet exploateringsavtal används när byggherren äger merparten av den mark som byggprojektet avser och där kommunens förhandlingsposition baserar sig på det kom-

---

<sup>25</sup> Europaparlamentet och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EGT L 197, 21.7.2001, s. 30–37, Celex 32001L0042).

<sup>26</sup> Statskontoret, EU:s påverkan på kommuner och landsting, 2005:12, s. 42 och 96.

<sup>27</sup> SOU 2013:34 s. 172.

munala planmonopolet. Begreppet markanvisningsavtal används då kommunen äger marken när exploateringen initieras och den kommunala förhandlingspositionen grundar sig främst på markägandet.<sup>28</sup>

Med en markanvisning avses en rätt för en byggherre att under en viss tid och givet vissa villkor få förhandla med kommunen om att köpa mark. Ensamrätten att förhandla med kommunen innebär att en byggherre kan avsätta resurser till ett projekt vetandes att kommunen har ett intresse att detta genomförs. Själva överförandet av marken sker normalt genom ett avtal när detaljplan antagits. Markanvisningsavtalen kan innehålla krav på att exploatören ska tillhandahålla bostäder med viss upplåtelseform eller använda vissa arkitekter.<sup>29</sup>

Kommunernas möjlighet att använda markanvisningar och exploateringsavtal påverkas av EU:s regler om offentlig upphandling och statsstöd. En försäljning av mark ska ske till marknadspris för att den inte ska ses som otillåtet statsstöd. Ett exploateringsavtal kan, beroende på hur det är utformat, innebära att det krävs upphandling enligt EU:s regler om offentlig upphandling. Köp av fastigheter och hyra omfattas inte av kravet på att de ska upphandlas. Upphandling kan dock krävas om det exempelvis finns krav från kommunen att uppföra olika former av specialanpassade lokaler.<sup>30</sup>

Vad gäller frågan om statsstöd så har EU-kommission utarbetat ett särskilt meddelande om inslag av stöd vid statliga (och andra) myndigheters försäljning av mark och byggnader och utarbetat en allmän vägledning till medlemsstaterna vid sådana överlåtelser.<sup>31</sup>

Av vägledningen framgår att det mest önskvärda alternativet är att en överlåtelse av mark och byggnader äger rum efter att det vederbörligen offentliggjorts, genom ett öppet och villkorslöst anbudsförfarande – av s.k. auktionstyp – till ett brett urval av tänkbara köpare, där det bästa eller det enda anbudet antas. Per definition utgör detta en försäljning till marknadspris och därför innebär det inte heller något statligt stöd. Som ett alternativ till överlåtelse med villkorslöst anbudsförfarande, anför kommissionen att en

---

<sup>28</sup> SOU 2012:91 s. 190.

<sup>29</sup> Statskontoret, Mark, bostadsbyggande och konkurrens – en granskning av den kommunala markanvisningsprocessen, 2012:25, s. 30.

<sup>30</sup> SOU 2012:91 s. 244 ff.

<sup>31</sup> Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader (EGT 97/C 209/03, 10.7.1997 s. 3–5).



oberoende expertvärdering genomförs av en eller flera oberoende värderingsmän före förhandlingarna om överlåtelsen. Syftet ska vara att fastställa ett marknadsvärde på grundval av allmänt accepterade marknadsindikatorer och värderingsstandarder. Det fastställda priset anses då vara det lägsta försäljningspris som kan avtalas utan att det kan anses föreligga någon form av statligt stöd.

SKL har i sin tur berört frågan i ett cirkulär. SKL menar att i fråga om kommunala försäljningar och köp som görs i samband med nyexploateringar av områden, där kommunen är med som aktör i egenskap av såväl markägare som planläggande myndighet och huvudman för gator och allmänna platser samt va-anläggningar, torde försäljningar och förvärv i de flesta fall ske till uppskattade marknadsvärden. På grund av den komplexitet som ofta kännetecknar exploateringsavtal kan svårigheter uppstå att tillämpa EU-kommissionens principer. I dessa fall rekommenderar SKL att en oberoende expertvärdering görs.<sup>32</sup>

Ett exempel i praxis på när dessa frågor aktualiserats är det s.k. Åre-fallet. I detta fall hade Åre kommun sålt mark till Konsum Jämtlands ekonomiska förening (Konsum) för 1 krona. Lidl lämnade då in ett bud på 6,6 miljoner kronor på samma fastighet. Åre kommun omförhandlade därefter priset till Konsum till 1 miljon kronor. Ärendet anmäldes som ett otillåtet statsstöd till EU-kommissionen. Åre kommun hävdade att fastighetsaffären var en del i en större omstrukturering av cityhandeln vilket inkluderades i detaljplanen. Kommissionen ansåg i sitt beslut att kommunen inte kunde visa detta och att försäljningen utgjorde ett otillåtet statsstöd. Tribunalen<sup>33</sup> fann dock i sin dom (T-244/08 Konsum Nord) att beslutet var en del av en serie markaffärer som skulle förverkliga detaljplanen och att kommissionens påstående att försäljningen utgjorde otillåtet statsstöd därför inte var korrekt.

I 5 kap. 39 § PBL anges sedan den 1 januari 2015 att om kommunen avser att ingå ett exploateringsavtal, ska kommunen anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra

<sup>32</sup> SKL, Tillämpning av EG-rättens statsstödsregler vid kommuners och landstings försäljning och köp av mark och byggnader, cirkulär 2007:8.

<sup>33</sup> I samband med att Lissabonfördraget trädde i kraft 2009 och EU bildades bytte dess förstainstansrätt namn till Tribunalen. Tribunalen prövar bl.a. statsstödsärenden.

förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal. I lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar finns vidare krav på att kommuner antar riktlinjer för markanvisningar. Syftet med reglerna är att öka transparensen kring exploateringsavtal och markanvisningar. Regeringen pekar särskilt på att riktlinjerna om markanvisning bör innehålla reglering av hur kommunen avser att tillgodose kraven att försäljning av mark sker till marknadspris.<sup>34</sup>

### 10.5.2 Avfallshantering

Kommunernas ansvar för avfallshantering påverkas också av EU-lagstiftning, bl.a. avfallsdirektivet.<sup>35</sup> EU-kommissionen arbetar för närvarande med att se över avfallslagstiftningen bl.a. för att vad kommissionen uppgett minska administrativa kostnader och skapa ökad resurshushållning.<sup>36</sup>

Vad gäller vatten och avlopp ställer exempelvis ytvattendirektivet<sup>37</sup> olika krav på kvaliteten på vatten och krav på olika former av provtagning m.m. som kommunerna måste ombesörja.

### 10.5.3 Strukturfonder och program

I lagen om vissa kommunala befogenheter har kommunernas och landstingens kompetens även uttryckligen utvidgats med hänvisning till det europeiska samarbetet. Kommuner och landsting får nämligen medfinansiera projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program (2 kap. 3 §). Det bedömdes finnas ett behov av kommunal medfinansiering för att få del av unionens ekonomiska medel som tilldelats Sverige inom ramen för strukturpolitiskt arbete.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Prop. 2013/14:126 s. 230.

<sup>35</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 juni 2006 om avfall (EUT L 114, 27.4.2006, s. 9–21, Celex 32006L0012).

<sup>36</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, Mot ett kretsloppsamhälle, COM(2014) 398 final/2.

<sup>37</sup> Rådets direktiv 75/440/EEG/75/440/EEG av den 16 juni 1975 om den kvalitet som krävs på det ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna (EGT L 194, 25.7.1975, s. 26–31, Celex 31975L0440).

<sup>38</sup> Prop. 2008/09:21 s. 63.

#### 10.5.4 Kommunallagen och samhällsbyggarrollen

Utredningen kan konstatera att EU påverkar den kommunala rollen som samhällsbyggare på flera sätt. Miljökrav påverkar förutsättningarna att bebygga områden och ställer olika former av procedurkrav. Statsstöds- och upphandlingsreglerna påverkar förutsättningarna att avtala med byggherrar kring byggprojekt. Dessa regler påverkar också kommunernas allmänna kompetens och frihet att organisera sig, vilket utredningen återkommer till i avsnitten 11–13.

När det gäller specifikt hur dessa frågor ska hanteras inom ramen för kommunernas roll som samhällsbyggare är detta frågor som i första hand rör regleringen i plan- och bygglagen snarare än kommunallagen. Som berörts ovan har också nya bestämmelser införts i plan- och bygglagen om bl.a. krav på att anta riktlinjer för exploateringsavtal i syfte att förhindra konflikter med EU-rätten.

Roller som samhällsbyggare kan också inkludera frågor om stöd till lokal näringslivsutveckling i olika former. Här kan konstateras att lagen om vissa kommunala befogenheter har ändrats för att ge möjlighet att på ett bättre sätt kunna hantera strukturfonder. Möjligheten att ge olika former av stöd aktualiserar dock också frågor kring statsstöd och påverkar främst den kommunala kompetensen, vilket utredningen återkommer till i avsnitt 11.

#### 10.6 Ansvaret för välfärdstjänster

När det gäller välfärdstjänster går det att se en tilltagande internationalisering. Ökad rörlighet över gränserna ökar behoven av att exempelvis kunna utbyta journalanteckningar och reglera hur patientersättning ska ske. Det är därför knappast förvånande att EU engagerar sig på flera sätt inom detta område. EU:s påverkan är dock i första hand indirekt genom samordningsprojekt, forskning m.m. Lagstiftningen har en begränsad betydelse.

Hälso- och sjukvården och socialtjänsten hör till kommunernas och landstingens välfärdsproducerande uppgifter. Dessa uppgifter ingår i allt väsentligt inte i EU:s kompetens utan är i huvudsak nationella frågor. Enligt artikel 168 i EUF-fördraget får dock EU vidta åtgärder för att komplettera medlemsstaternas insatser inom folkhälsoområdet.

### 10.6.1 Hälso- och sjukvård

När det gäller hälso- och sjukvården har EU-domstolen i ett antal domar slagit fast att sjukvård, oavsett hur den är finansierad och organiserad, omfattas av EUF-fördragets regler om fri rörlighet för tjänster.<sup>39</sup> Patienter kan därför ha rätt till ersättning från sitt hemland för vård utförd i andra länder inom EU- och EES området.

EU-domstolens praxis har bedömts medföra behov av en rättslig reglering inom unionen för att komma till rätta med den skilda tillämpningen i olika EU-länder. Hälso- och sjukvårdstjänster fanns med i EU-kommissionens ursprungliga förslag till tjänstedirektiv. Det ursprungliga förslaget avvisades dock av Europaparlamentet och rådet eftersom man ansåg att denna lösning inte tog tillräcklig hänsyn till hälso- och sjukvårdstjänsternas särart. I stället har ett särskilt patientrörlighetsdirektiv<sup>40</sup> antagits. Vid sidan av patientrörlighetsdirektivet kan rätt till vård också aktualiseras med stöd av förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen.<sup>41</sup>

Patientrörlighetsdirektivet är genomfört i Sverige genom lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Enligt lagen kan en person ha rätt till ersättning för vård i ett annat EU-land om patienten skulle haft rätt att få vården bekostad av det allmänna om den tillhandahållits i Sverige. Även om denna rätt redan tidigare fastslagits i EU-domstolens praxis innebär direktivet och lagen olika preciseringar av denna rätt. Genom en särskild lag slås också fast att kommuner och landsting ska ha kostnadsansvar för sådan vård.<sup>42</sup>

Rätten till gränsöverskridande vård påverkar möjligheten att lokalt prioritera mellan olika patientgrupper. Den som tvingas vänta på

---

<sup>39</sup> Se bl.a. EU-domstolens dom i mål C-158/96 Kohll mot Union des Caisses de Maladie, REG 1998 I-1931, C-157/99 Smits och Peerbooms, REG 2001 I-5473, C-385/99 Müller-Fauré och van Riet, REG 2003 I-4509, C-372/04 Watts mot Bedford Primary Care Trust och Secretary of State for Health, 2006 REG I-4325.

<sup>40</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård (EUT L 88, 4.4.2011, s. 45–65 Celex 32011L0024).

<sup>41</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2005 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 30.4.2004, s. 1–123, Celex 32004R0883).

<sup>42</sup> Lagen (2013:514) om landstingens och kommunernas kostnadsansvar för viss vård i utlandet.

vård kan söka sig utomlands för att få vård. Lagstiftningen pekar också ut Försäkringskassan som beslutande myndighet, vilket kan ses som ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

### 10.6.2 eHälsa

EU arbetar med att utveckla hälso- och sjukvårdstjänster via internet, t.ex. genom information om sund livsföring och förebyggande av sjukdomar, distanskonsultation, elektroniska recept och elektroniskt utbetald sjukvårdsersättning.

EU bedriver ett arbete med att standardisera termer, begrepp och teknik för att möjliggöra överföring av journalinformation över nationsgränser. Detta är av stor betydelse när någon blir akut sjuk utanför sitt hemland.

SKL har varit koordinator för ett storskaligt pilotprojekt – Smart Open Services for European Patients (EpSOS) – som syftade till att utveckla säkra system för elektronisk överföring av läkemedelsrecept och, med patientens samtycke, viktig information från journalen i hemlandet (om t.ex. kronisk sjukdom, allergier och läkemedelsordinationer). Totalt 47 deltagare från 23 länder har varit med i projektet. EpSOS har åstadkommit stora förändringar inom flera områden. Vad gäller teknisk kompatibilitet har tydliga definitioner av bl.a. datainnehåll, semantik och specifikationer skapats. EpSOS har lagt en viktig grund för fortsatt samarbete på EU-nivå. Inte minst har projektet bidragit till tekniska lösningar som underlättar för patienter att söka vård i ett annat EU- eller EES-land.<sup>43</sup>

EU-kommissionen presenterade i maj 2010 ”En digital agenda för Europa” vars handlingsplan innehåller åtgärder inom bl.a. eHälsa. I december 2012 antog kommissionen en handlingsplan för eHälsa för perioden 2012–2020, som syftar till att underlätta användningen av digitala lösningar inom EU:s hälso- och sjukvårdssystem.

EU-kommissionen beslutade i december 2011, i enlighet med vad som anges i patientrörlighetsdirektivet, att inrätta ett nätverk för eHälsa. Tanken är att nätverket på frivillig basis ska samla nationella myndigheter som är ansvariga för eHälsa för att arbeta med gemensamma riktlinjer. Syftet är att se till att eHälsosystemen

---

<sup>43</sup> SKL, På gång inom EU 2014.

inom EU är driftskompatibla och att arbeta för en större användning av eHälsa.

### 10.6.3 Socialtjänst

EU har inga befogenheter när det gäller medlemsländernas socialtjänstlagstiftning, men försöker på olika sätt att motverka de orsaker som leder till att människor behöver socialtjänstens stöd. Europeiska socialfonden stöder projekt som syftar till att motverka utanförskap och främja kompetensutveckling. Inom ramen för EU:s hälsoprogram och ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling kan EU-medel beviljas projekt inom t.ex. missbruksvård och utveckling av äldreomsorgen.

I takt med att Europas befolkning blir äldre har EU kommit att intressera sig allt mer för äldre frågor i bred bemärkelse. Förutom uttryckliga lagstiftningsåtgärder, exempelvis åldersdiskrimineringsdirektivet<sup>44</sup>, har EU finansierat olika former av forskningsprojekt och olika former av stödprogram till nationella beslutsfattare genom exempelvis en särskild expertgrupp för demografiska frågor.<sup>45</sup>

## 10.7 EU påverkar alla kommunala områden

**Utredningens bedömning:** EU påverkar kommuner och landsting på alla områden. Regleringen i kommunallagen berörs dock i begränsad omfattning. EU:s konkurrens- och upphandlingsregler påverkar dock den kommunalrättsliga regleringen.

Kommunernas och landstingens kompetens påverkas av EU-rätten i allt högre utsträckning. Påverkan varierar dock på olika områden. På upphandlingsområdet är påverkan stor genom en omfattande lagstiftning och praxis. Tillsynsområdet är ett annat område där påverkan från EU är stor. När det gäller välfärdstjänster är påverkan mindre och i första hand indirekt genom samordningsprojekt,

<sup>44</sup> Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling (EGT L 303, 2.12.2000, s. 16–22, Celex 32000L0078).

<sup>45</sup> EU-kommissionen, EU:s bidrag till aktivt åldrande och solidaritet mellan generationerna, s. 1 ff.

forskning m.m. Lagstiftningen har en mer begränsad betydelse även om patientrörlighetsdirektivet här utgör ett viktigt undantag.

Även i de fall påverkan är stor, t.ex. vad gäller tillsynsområdet och arbetsgivarområdet, är det ofta så att regleringen inte direkt berör kommunallagen, utan i första hand olika speciallagstiftningar.

Samhällsbyggarområdet är ett annat område där det finns en stor påverkan från EU genom statsstöds- och upphandlingsreglerna. Här påverkas kommuner och landsting både vad gäller rollen som ansvariga för plan- och byggfrågor, men också den mera övergripande rollen att utveckla det lokala näringslivet. Även om mycket av påverkan rör regleringen i plan- och bygglagen berörs också den allmänna kommunala kompetensen och organisationsfriheten.

I de följande avsnitten 11 och 12, kommer utredningen närmare att analysera hur kommunallagen förhåller sig till EU:s konkurrens- och upphandlingsregler, vilka påverkar den kommunalrättsliga regleringen.





# 11 Påverkan från EU:s konkurrensrätt

## 11.1 Sammanfattande introduktion

*Konkurrensrätten påverkar möjligheten att lämna stöd*

Kommuner och landsting kan uppträda som säljare och köpare eller som stödgivare och stödmottagare. Det är ingen ny företeelse utan de har agerat på marknaden långt före Sveriges EU-medlemskap. Gränsen mellan det offentliga och det privata har dock blivit otydligare. I många fall bedrivs kommunal verksamhet av upphandlade privata utförare (vinstdrivande eller idéburna). Det förekommer också att kommuner vill stödja verksamhet som de anser viktiga som t.ex. en ny kongressanläggning eller arena. EU-medlemskapet har inneburit att kommuner och landsting fått ytterligare regler, bl.a. konkurrensregler och andra inre marknadsregler, att förhålla sig till. Dessa förändrade förutsättningar gör att man förutom att tala om att kommuner och landsting är *ute* på marknaden kan säga att marknaden går *in* i den kommunala verksamheten. Den som öppnar sin verksamhet för konkurrens och marknaden riskerar i ökad utsträckning att bryta mot konkurrensreglerna medan den som inte gör det inte löper samma risk.<sup>1</sup>

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 snedvrیدا konkurrensen på den inre marknaden och att stöd som huvudregel måste föransökas

---

<sup>1</sup> Hedelin, Kommunal konkurrensrätt, s. 38. Hedelin kallar detta för marknadsöppningens paradox.

till kommissionen för granskning och godkännande innan det kan beviljas. Särskilt när det gäller den formella ordningen att anmäla stöd har det förekommit en del brister i kommunsektorn, bl.a. i anslutning till arenabyggen. Den som avser att vidta eller ändra stödåtgärder som Europeiska kommissionen enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget ska underrättas om, ska lämna upplysningar om åtgärderna till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.<sup>2</sup> Samtidigt finns det ett relativt stort utrymme att enligt EU-rätten ge stöd till näringsverksamhet eller annan ekonomisk verksamhet så länge stödet lämnas i enlighet med de materiella och formella regler EU-rätten ställer upp. Utifrån ett kommunalt perspektiv är utrymmet för stöd större för allmännyttiga tjänster, s.k. tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, SGEI (ekonomiska tjänster av allmänt intresse enligt utredningens terminologi, se avsnitt 11.5.1). 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.

#### *Avsnittets disposition*

I detta avsnitt redovisar utredningen översiktligt den EU-rättsliga regleringen på konkurrensområdet (avsnitt 11.2). Centralt för förståelsen av detta är att reglerna tar sikte på ekonomisk verksamhet, till skillnad från icke-ekonomisk, och att företag är ett EU-rättsligt begrepp som är oberoende av hur verksamheten är organiserad och vad den benämns. Det innebär att en verksamhet inom t.ex. en ideell förening eller en kommunal förvaltning kan anses bedrivas av ett företag om den är ekonomisk, dvs. om den erbjuder varor och tjänster på en marknad. Därefter redovisas statsstödsreglerna översiktligt (avsnitt 11.3) där en skillnad görs mellan stöd som inte anmäls (olagligt statsstöd) och stöd som inte är förenligt med EUF-fördraget (otillåtet statsstöd). Reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, SGEI, ger utrymme för att vissa stöd kan anses förenliga med fördraget. Den EU-rättsliga regleringen av SGEI, vilka tjänster det kan vara fråga om och hur vi i Sverige förhållit oss till dessa tjänster liksom den utveckling som pågår behandlas där-

---

<sup>2</sup> 12 § lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

efter (avsnitt 11.4). Slutligen gör utredningen vissa analyser och bedömningar av hur man bör förfara inom kommunsektorn när dessa regler används (avsnitt 11.5).

## **11.2 EU:s konkurrenslagstiftning**

### **11.2.1 Allmänt om regleringen**

EU:s konkurrenslagstiftning syftar till att på den inre marknaden förebygga att konkurrensen snedvrids mellan företag. Regleringen avser att förhindra konkurrensbegränsande samarbeten mellan företag och missbruk av ett eller flera företags dominerande ställning. Prövning kan även ske av företagskoncentrationer (artiklarna 101–106 i EUF-fördraget). Vidare regleras situationer då medlemsstater ger statliga stöd till företag (artiklarna 107–109). Både konkurrensreglerna och statsstödsreglerna gäller direkt när handeln mellan medlemsstaterna påverkas, dvs. de tillämpas oaktat svenska regler på området. På konkurrensområdet finns svenska regler i konkurrenslagen (2008:579) där frågor om bl.a. konkurrensbegränsande samarbeten och missbruk av dominerande ställning regleras. Dessa regler gäller oavsett om samhandeln inom EU påverkas. I konkurrenslagen regleras även möjligheten att förbjuda konkurrensbegränsande förfaranden i offentlig säljverksamhet och att helt förbjuda sådan kommunal säljverksamhet som inte omfattas av den kommunala kompetensen (de s.k. KOS-reglerna), något som saknar motsvarighet inom EU:s regelverk. Med undantag för 2 kap. 8 § KL, som endast gäller kommuners stöd till enskilda näringsidkare, saknas på statsstödsområdet motsvarande svensk reglering för fall där samhandeln inte anses påverkas. Eftersom ytterst lite krävs för att samhandeln ska anses vara påverkad är emellertid tillämpligheten av EU:s statsstödsregler vidsträckt.

### **11.2.2 Företag och ekonomisk verksamhet**

För konkurrensreglerna och reglerna om statligt stöd är begreppen företag och ekonomisk verksamhet centrala. Om en verksamhet anses som sådana kan marknads- och konkurrensreglerna bli tillämpliga. Begreppet företag definieras i EU-domstolens praxis och dom-

stolen har då inte fäst något avseende vid hur dessa har finansierats eller medlemsstaternas rättsliga reglering eller beteckning av företag. Det avgörande är om företaget bedriver ekonomisk verksamhet. Det behöver dock inte ha skapats för att generera vinst. Den ekonomiska verksamheten avgränsar företaget i förhållande till icke-ekonomisk verksamhet som inte omfattas av begreppet företag. Det innebär att om en organisatorisk enhet, t.ex. en kommunal förvaltning, bedriver både ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet är det bara den ekonomiska som anses som företag. Det innebär t.ex. också att det som vi i Sverige benämner som en ideell förening helt eller delvis kan vara ett företag samt att även två eller flera juridiska personer kan anses som ett företag.<sup>3</sup>

Begreppet ekonomisk verksamhet är också ett autonomt begrepp. Med ekonomisk verksamhet förstås all verksamhet som består i att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad.<sup>4</sup>

Från svensk praxis kan följande fall nämnas som ansetts utgöra företag oavsett hur verksamheten organiserats.<sup>5</sup> Kommunalt driven friskvårdsverksamhet, tolktjänster, utomhusbad, försäljning och service av brandredskap hos räddningstjänsten, viss specialisttandvård, friskvårds- och spaverksamhet, mark- och anläggningsentreprenader, kommunikationsoperatörstjänster, försäljning av tomtmark och beställningstrafik med buss.

### 11.2.3 Icke-ekonomisk verksamhet

Från ekonomisk verksamhet skiljer EU-rätten dels verksamhet som innebär offentlig maktutövning eller när myndigheter agerar i egenkap av just offentliga myndigheter, dels sociala verksamheter som

---

<sup>3</sup> Se exempelvis EU-domstolens dom av den 23 april 1991 i mål C-41/90, Höfner och Elser mot Macroton, REG 1991 I-1979, punkt 21 samt EU-domstolens dom den 21 september 1999 i mål C-67/96, Albany International BV mot Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie, REG 1999 I-5751, punkt 85.

<sup>4</sup> EU-domstolens dom den 12 september 2000 i de förenade målen C-180/98–C-184/98, Pavlov m.fl., REG 2000 I-6451, punkt 75.

<sup>5</sup> Hedelin, Kommunal konkurrensrätt, s. 26.

är baserade på solidaritetsprincipen.<sup>6</sup> Även kollektivavtal som avser arbetsvillkor anses inte som ekonomisk verksamhet.<sup>7</sup>

Som offentlig maktutövning anses i vart fall armén, polisen, flygnavigationssäkerhet och kontroll över flygtrafiken, sjötrafiksäkerhet och kontroll av sjötrafiken, föroreningsbegränsande övervakning samt organisation, finansiering och verkställighet av fängelse-domar. Dessa omfattas inte av konkurrensreglerna om inte medlemsstaten beslutat att införa marknadsmekanismer för dessa verksamheter.

EU-domstolen gör också en åtskillnad mellan ekonomiska system och system som bygger på solidaritetsprincipen. Sociala trygghetssystem som bygger på det senare omfattas inte av konkurrensreglerna. Viktiga faktorer för att avgöra om ett system är baserat på solidaritetsprincipen är om medlemskap i systemet är obligatoriskt, om systemet har ett rent socialt syfte och drivs utan vinstsyfte, om förmånerna är oberoende av hur stora bidrag som lämnas och inte nödvändigtvis står i proportion till den försäkrades inkomster samt om systemet övervakas av staten. Grundläggande utbildning och sjukvård kan i vissa medlemsstater vara sådana system.<sup>8</sup>

## 11.3 Statsstöd

### 11.3.1 EUF-fördragets bestämmelser

I artikel 107.1 i EUF-fördraget regleras huvudregeln om statligt stöd:

Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

---

<sup>6</sup> Se bl.a. C-264/01, C-306/01, C-354/01 och C-355/01, AOK Bundesverband m.fl. mot Ichthyol-Gesellschaft Cordes, Hermani & Co., Mundipharma GmbH, Gödecke GmbH, Intersan, Institut für pharmazeutische und klinische Forschung GmbH, REG 2004 I-2493, punkt 47.

<sup>7</sup> Mål C-67/96, Albany International BV mot Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie, REG 1999 I-5751 och mål C-437/09, AG2R Prévoyance mot Beaudout Père et Fils SARL, REG 2011 I-973.

<sup>8</sup> Se t.ex. 2.1.4 och 2.1.5 i kommissionens meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02).

Huvudregeln innebär att stöd från det offentliga inte är tillåtet om det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Begreppet *stöd* har inte definierats i fördragen. EU-domstolen har dock slagit fast att begreppet inte bara omfattar konkreta förmåner. Det omfattar även ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar ett företags budget och som därigenom, utan att utgöra en subvention, får samma effekt.<sup>9</sup> Exempel på åtgärder som anses som stöd är direkta bidrag, räntesubventioner, upplåtande av mark eller byggnader gratis eller till ett pris understigande gällande marknadspriser eller till särskilt förmånliga villkor, kapitaltillskott, avstående från fordringar, skattelättnader, garanterad utdelning och offentlig upphandling som genomförs på ett oegentligt sätt.<sup>10</sup>

För att en åtgärd ska utgöra statligt stöd krävs att stödet ges *av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel*. Med medlemsstat avses inte enbart staten på central nivå utan även regionala och lokala offentliga organ. Stödet behöver inte lämnas direkt av en stat utan kan även ges genom privata eller offentliga organ som utsetts av staten.<sup>11</sup> Allt stöd som kommer från offentliga organ som stat, kommun, landsting, offentligt ägda bolag eller stiftelser, eller privata bolag som hanterar offentliga medel, omfattas således av begreppet. Förenklat uttryckt innefattar begreppet därmed också tillgångar och medel som dessa organ svarar för.<sup>12</sup>

För att en åtgärd ska utgöra otillåtet statsstöd krävs även att åtgärden dels *snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen* genom att ge mottagande företag ekonomiska fördelar, dels *påverkar handeln mellan medlemsstaterna*. Samhandelskriteriet har tolkats vidsträckt; det räcker att påverkan på samhandeln är potentiell. Till följd av detta begränsar kriteriet inte EU-rättens tillämpning särskilt påtagligt.<sup>13</sup> När det gäller frågan om en åtgärd innebär en ekonomisk fördel har EU-domstolen slagit fast att det, för att det ska kunna bedömas om en statlig åtgärd utgör stöd, måste avgöras om

<sup>9</sup> EU-domstolens dom i mål C-30/59 *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mot Europeiska kol- och stålgemenskapernas höga myndighet*, REG 1961, s. 69.

<sup>10</sup> SOU 2008:38 s. 189.

<sup>11</sup> Se t.ex. EU-domstolens dom C-379/98 *Preussen Elektra AG mot Schleswig AG*, REG 2001 I-2099, punkt 58.

<sup>12</sup> Indén, EU:s statsstödsrätt – En introduktion, s. 40.

<sup>13</sup> I tillkännagivandet *Riktlinjer om begreppet påverkan på handeln* i artikel 81 och 82 i fördraget (nuvarande artikel 101 och 102 i EUF-fördraget) redovisar kommissionen de principer som har utarbetats av unionsdomstolarna beträffande tolkningen av begreppet påverkan på handeln (EUT C 101, 27.4.2004, s. 81). Se även prop. 2010/11:59 s. 15.

det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit under normala marknadsvillkor.<sup>14</sup> Även kommissionen har i olika sammanhang förklarat vid vilka förhållanden vissa åtgärder enligt dess uppfattning innebär ekonomiska fördelar.

För att en åtgärd som företas av staten med statliga medel ska utgöra statligt stöd, krävs vidare att åtgärden *gynnar vissa företag eller viss produktion*. I uttrycket *gynnar* ligger att stödet ska vara direkt eller indirekt selektivt. Såväl selektiva bestämmelser som selektiv tillämpning av en bestämmelse inbegrips alltså i detta kriterium. För att kunna bedöma om en åtgärd är selektiv ska det undersökas om den, inom ramen för en viss rättslig reglering, utgör en fördel för vissa företag i jämförelse med andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation.<sup>15</sup> EU-domstolen har också slagit fast att en statlig åtgärd som utan åtskillnad gynnar alla företag som är etablerade i landet inte kan utgöra statligt stöd.<sup>16</sup> Generellt stöd, som ges automatiskt till alla företag utan skönsmässig prövning, t.ex. vissa åtgärder inom skatteområdet, utgör inte statligt stöd i EUF-fördragets mening. Enligt rättspraxis är dock nästan allt selektivt stöd konkurrensnedvridande, oavsett omfattning eller stödmottagarens marknadsandelar. Åtgärder som är begränsade branschvis eller geografiskt eller är förbehållna en viss kategori av företag är selektiva.<sup>17</sup> En utgångspunkt för att kunna bedöma om en åtgärd gynnar motparten är att fastställa hur en privat aktör i en marknadsekonomi skulle ha agerat utifrån kommersiell hänsyn under motsvarande förutsättningar som den offentliga aktören står inför, den s.k. marknadsekonomiska investerarens princip. Denna princip innebär att en åtgärd utgör en ekonomisk fördel om en privat investerare inte skulle ha utfört åtgärden i fråga på samma villkor.<sup>18</sup> Om det offentliga som ger ut ersättning agerar som en privat aktör är det som regel inte fråga om ett gynnande.

---

<sup>14</sup> EU-domstolens dom i mål C-156/98, Tyskland mot kommissionen, REG I 2000-6857, punkt 30.

<sup>15</sup> EU-domstolens dom i mål C-88/03, Portugal mot kommissionen, REG 2006 I-7115.

<sup>16</sup> EU-domstolens dom i mål C-143/99, Adria-Wien Pipeline och Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, REG 2001 I-8365, punkt 35.

<sup>17</sup> EU-domstolens dom i mål C-241/94, Frankrike mot kommissionen, REG 1996 I-4551, punkt 22.

<sup>18</sup> Se t.ex. tribunalens dom den 30 april 1998 i mål T-16/96, Cityflyer mot kommissionen, REG 1998 II-757, punkt 51.

Även om huvudregeln innebär att statsstöd inte är förenligt med fördraget anses vissa stöd vara det. Av artikel 107.2 i EUF-fördraget framgår att vissa stöd är förenliga med den inre marknaden och undantag *ska* då medges. Dessa är stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser och stöd som ges till näringslivet i vissa av de områden i Tyskland som påverkats genom Tysklands delning. Enligt artikel 107.3 kan ytterligare stöd anses förenliga med den inre marknaden och undantag *får* då medges.

Som förenligt med den inre marknaden kan anses

- a) stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning och i de regioner som avses i artikel 349, med hänsyn till deras strukturella, ekonomiska och sociala situation,
- b) stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi,
- c) stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,
- d) stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,
- e) stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut.

### 11.3.2 Kommissionens roll och förordningar som tillåter stöd

Statsstödsreglerna bygger på ett system med förhandsgranskning. Medlemsstater som vill lämna stöd i fördragets mening måste anmäla planerna på sådant stöd i förväg till kommissionen så att den kan ta ställning till om stödet är förenligt med den inre marknaden. Kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 107.3 är omfattande. Under tiden som granskning pågår, råder ett förbud mot att genomföra den planerade åtgärden. Om ett stöd som ska anmälas ges ut utan att anmälan skett i förväg utgör stödet ett *olagligt stöd*. Kommissionen ska fortlöpande granska alla stödprogram som förekommer i medlemsstaterna. Finner kommissionen att ett stöd som lämnas av en stat eller med statliga medel inte är förenligt med den inre marknaden, eller att ett sådant stöd miss-



brukas, ska den besluta om att staten i fråga ska upphäva eller ändra stödåtgärderna (artikel 108 i EUF-fördraget). Stödet anses då som oförenligt med den inre marknaden eller *otillåtet* enligt det s.k. genomförandeförbudet i artikel 108.3 som i korthet innebär att en stödåtgärd normalt sett inte får vidtas innan kommissionen granskat och godkänt den.

Europeiska rådet får, med stöd av artikel 109 i EUF-fördraget, anta de förordningar som behövs för tillämpningen av artiklarna 107 och 108. Det har skett genom de s.k. procedur- och bemyndigandeförordningarna.<sup>19</sup> I procedurförordningen och kommissionens följdförordning<sup>20</sup> som implementerar denna regleras bl.a. hur medlemsstaternas anmälan om planerade stöd och kommissionens granskning av dessa ska ske. Där anges också hur klagomål avseende påstådda olagliga stöd ska hanteras och att ifall kommissionen har upplysningar om sådant påstått olagligt stöd ska den undersöka dessa upplysningar oavsett källan för dessa. I fall av olagligt stöd ska kommissionen besluta att den berörda medlemsstaten ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att återkräva stödet från mottagaren, innefattande viss ränta. Återkravet ska verkställas utan dröjsmål och enligt den berörda medlemsstatens lagstiftning. Procedurförordningen reviderades 2013. Då tillkom bl.a. bestämmelser om vilka som är klagomålsberättigade och om böter och viten samt en möjlighet för medlemsstaternas domstolar att vid tillämpningen av artiklarna 107.1 och 108 i EUF-fördraget begära upplysningar från kommissionen som den förfogar över eller yttranden i frågor som gäller tillämpningen av reglerna om statligt stöd och dessutom en rätt för kommissionen att på eget initiativ avge yttranden till domstolarna.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Rådets förordning (EG) nr 659/99 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EGT L 83, 27.3.1999, s. 1–9, Celex 31999R0659) samt rådets förordning (EG) nr 994/98 av den 7 maj 1998 om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen på vissa slag av övergripande statligt stöd (EGT L 142, 14.5.1998, s. 1–4, Celex 31998R0994).

<sup>20</sup> Kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EUT L 140, 30.4.2004, s. 1–134, Celex 32004R0794).

<sup>21</sup> Rådets förordning (EU) nr 734/2013 av den 22 juli 2013 om ändring av förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EUT L 204, 31.7.2013, s. 15–22, Celex 32013R0734). Som en följd av detta är kommissionens implementeringsförordning också föremål för översyn.

Bemyndigandeförordningen ger kommissionen rätt att genom förordningar förklara att vissa slags stöd är förenliga med den inre marknaden (allmänna gruppundantagsförordningen) och att vissa stöd av mindre betydelse inte anses uppfylla samtliga kriterier i artikel 107.1 i EUF-fördraget för att utgöra sådant stöd som måste anmälas (s.k. de minimis-stöd).<sup>22</sup>

Av de minimisförordningen följer att stöd som inte överstiger 200 000 euro per stödmottagare under en period om tre beskattningsår under vissa övriga förutsättningar inte omfattas av anmälningsskyldigheten. För vägtransportsektorn är gränsen 100 000 euro.

Kommissionens allmänna gruppundantagsförordning, även kallad GBER<sup>23</sup>, är tillämplig på bl.a. vissa typer av regionalstöd, investeringsstöd och sysselsättningsstöd till små och medelstora företag samt stöd till miljöskydd, transport för personer bosatta i avlägsna områden, bredbandsinfrastruktur, kultur, idrott och lokal infrastruktur samt till forskning, utveckling och innovation. GBER gäller för åren 2014–2020 och omfattar totalt 43 undantag. Undantagen har i flera fall relativt höga tröskelvärden, vilket gör att utrymmet för tillåtet stöd är stort om förutsättningarna för det är uppfyllda. För t.ex. driftstöd till idrottsanläggningar är tröskelvärdet för anmälningsskyldigheten 2 miljoner euro per år och för ett infrastrukturprojekt 10 miljoner euro per år eller 20 miljoner euro för ett helt projekt. För att tillämpa undantagen krävs att stödgivaren på internet publicerar stödordningen och lämnar uppgifter om den till kommissionen.

Vidare finns det ytterligare undantag på vissa särreglerade områden, t.ex. transport- och jordbruksområdena.<sup>24</sup> Sådana stöd undantas från anmälningsskyldigheten enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget och kan därför verkställas av medlemsstaterna utan att de behöver avvakta kommissionens beslut.

Kommissionen har exklusiv behörighet att avgöra om en stödåtgärd är förenlig med den inre marknaden men dess beslut kan

---

<sup>22</sup> Se bl.a. kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (allmänna gruppundantagsförordningen), (EUT L 187, 26.6.2014, s. 1–78, Celex 32014R0651) och kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse (EUT L 352, 24.12.2013, s. 1–8, Celex 32013R1407).

<sup>23</sup> General Block Exemption Regulation (GBER).

<sup>24</sup> SOU 2011:69 s. 87 f.

överklagas till tribunalen och EU-domstolen. De EU-rättsliga statsstödsreglerna kan emellertid indirekt komma under svensk domstols prövning, bl.a. i samband med laglighetsprövning enligt kommunallagen.<sup>25</sup> Eftersom artikel 108.3 har direkt effekt kan också enskilda, t.ex. konkurrenter, själva i svensk domstol göra gällande att kommun eller landsting brutit mot statsstödsreglerna.

Det finns flera svenska fall där ett kommunalt beslut upphävts enbart på grund av att det fattats i strid med genomförandeförbudet i artikel 108.3 i EUF-fördraget. Ett exempel på detta är Uppsala Arena-fallet där Uppsala kommun hade godkänt ett samarbetsavtal med ett icke kommunägt bolag (arenabolaget) som skulle uppföra och driva en idrottsarena i Uppsala. Kommunen hade bl.a. gjort ett kapitaltillskott om 150 miljoner kronor till arenabolaget utan att kommunen gavs något ägande i bolaget. Dessutom förband sig kommunen att betala en årlig hyra till arenabolaget om 15 miljoner kronor under 25 år. Enligt samarbetsavtalet skulle kapitaltillskottet återbetalas inom 15 år, under förutsättning att det var möjligt med hänsyn till bolagets finansiella läge och till de villkor som gällde med andra finansiärer och intressenter.

Enligt förvaltningsrätten fick kapitaltillskottet närmast betraktas som ett räntefritt lån, vilket i praktiken också var amorteringsfritt. Förvaltningsrätten ansåg att det var uteslutet att en privat investerare hade fattat ett sådant beslut under marknadsmässiga förhållanden, varför kapitaltillskottet enligt förvaltningsrätten innebar en ekonomisk fördel för mottagaren. Enligt förvaltningsrätten låg det inte heller någon marknadsmässig kalkyl bakom hyressättningen. Åtagandena sågs som stöd med statliga medel, vilka gynnade visst företag och därmed var selektiva samt hotade att snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna. Det kunde därför inte uteslutas att åtgärderna utgjorde statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget. Förvaltningsrätten konstaterade också att kommunen hade åsidosatt anmälningsskyldigheten och genomförandeförbudet i artikel 108.3 i EUF-fördraget. Beslutet var därför enligt förvaltningsrättens uppfattning olagligt och därför upphävdes beslutet.<sup>26</sup> Stödet om 150 miljoner kronor, som ändrats

<sup>25</sup> Indén, EU:s statsstödsrätt – En introduktion, s. 123 och exempelvis RÅ 2010 ref. 119.

<sup>26</sup> Förvaltningsrätten i Uppsalas dom den 16 december 2010 i mål nr 6994-10. Domen överklagades men Kammarrätten i Stockholm meddelade inte prövningstillstånd.

till en ägaroption, notifierades sedermera av Sverige till kommissionen som i beslut den 2 maj 2013 fann att stödet i och för sig utgjorde ett statligt stöd men att stödet ändå var förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 i EUF-fördraget.<sup>27</sup>

Ytterligare ett fall av kommunalt beslut som upphävts på grund av brott mot anmälningsskyldigheten och genomförandeförbudet i artikel 108.3 var ett stöd till bredbandsutbyggnad i Stockholms kommunala bostadsföretag. Kammarrätten konstaterade att det inte gick att utesluta att bredbandsutbyggnaden kunde klassificeras som statligt stöd. Det skulle därför ha anmälts.<sup>28</sup>

### 11.3.3 Olagligt statsstöd

Före den 1 juli 2013 reglerade lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska unionens statsstödsregler förfarandet om kommissionen eller EU-domstolen funnit att kommunen eller landstinget lämnat stöd som står i strid med artikel 107 i EUF-fördraget. Regeringen hade då möjlighet att upphäva ett kommunalt stödbeslut. För rättelse av ett upphävt beslut hänvisades till 10 kap. 15 § KL som anger att beslut ska rättas i den utsträckning det är möjligt.

Sedan den 1 juli 2013 reglerar lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler återkrav av olagliga statsstöd. Den tidigare regleringen i 10 kap. 15 § KL bedömdes inte tillräcklig eftersom den endast ställde krav på att rättelse skulle ske ”i den utsträckning som det är möjligt”.<sup>29</sup> Den som har lämnat olagligt stöd, dvs. i strid med genomförandeförbudet i artikel 108.3 i EUF-fördraget, ska i stället återkräva stödet och den som har tagit emot olagligt stöd ska betala tillbaka stödet, om inte återkrav eller återbetalning får underlåtas enligt unionsrätten (2 och 3 §§). Talan om återbetalning av olagligt stöd och betalning av ränta på sådant stöd får väckas endast av stödgivaren (6 §). Genom den nya ordningen om återkrav och återbetalning bedömdes att EU-rätten inte krävde att besluten också måste upphävas.<sup>30</sup> I lagen finns även före-

<sup>27</sup> 2013/452/EU: Kommissionens beslut av den 2 maj 2013 om statligt stöd SA.33618 (12/C) som Sverige planerar att genomföra till förmån för Uppsala Arena [delgivet med nr C(2013) 2362], (EUT L 243, 12.9.2013, s. 19–26).

<sup>28</sup> Kammarrätten i Stockholms dom den 16 december 2009 i mål nr 4514-07.

<sup>29</sup> Prop. 2012/13:84 s. 27.

<sup>30</sup> SOU 2011:69 s. 93.

skrifter om stödgivarens anmälningsskyldighet till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer av sådana stödåtgärder som kommissionen enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget ska underrättas om (12 §). I lagen finns dessutom föreskrifter om handräddning så att kommissionen kan granska räkenskaper och andra affärshandlingar samt ta kopior av dessa handlingar, och få tillträde till samtliga lokaler och markområden som utnyttjas av det berörda företaget (13 §).

## 11.4 Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, SGEI

### 11.4.1 Utredningens uppdrag

I utredningens direktiv pekar regeringen ut regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som ett område inom unionsrätten som särskilt bör analyseras. Regeringen menar att många av de välfärdstjänster som tillhandahålls av svenska kommuner och lands- ting, såsom bl.a. hälso- och sjukvård, äldreomsorg, barn- och ungdomsutbildning, renhållning och avfallshantering sannolikt kan definieras som tjänster (ekonomiska eller icke-ekonomiska) av allmänt intresse. I Sverige tillhandahålls en allt större omfattning av dessa allmännyttiga tjänster i dag av privata utförare. Att dessa tjänster således tillhandahålls på en marknad innebär att unionsrättens tillämpningsområde vidgas så att bl.a. konkurrens- och statsstödsreglerna blir tillämpliga. I Sverige har, till skillnad från vad som är fallet i flera andra medlemsländer, den möjlighet att göra vissa undantag från exempelvis statsstöds- och upphandlingsreglerna som unionsrätten anvisar använts mycket sällan vid konkurrensutsättning av välfärdstjänster. Under senare år har debatten om att utnyttja de möjligheter som finns inom unionsrätten för att ta till vara väsentliga samhällsintressen ökat inom EU.<sup>31</sup> För att kunna ta ställning till i vad mån Sverige bör använda sig av detta utrymme inom unionsrätten finns, menar regeringen, ett behov av att vidare analysera hur den unionsrättsliga regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse förhåller sig till svensk rätt, framför allt i förhållande till de kommunala välfärdstjänsterna. Det behöver även analyseras vilka skyldigheter som den unionsrättsliga regleringen

<sup>31</sup> Se bl.a. kommissionens meddelande En kvalitetsram för tjänster av allmänt intresse i Europa, KOM(2011) 900 slutlig.

medför, i synnerhet avseende redovisning, rapportering och tillsyn. Vidare bör det utredas hur och på vilket sätt den unionsrättsliga regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ytterligare skulle kunna användas i Sverige.

Med utgångspunkt från utredningens direktiv redogörs i detta avsnitt inledningsvis för den EU-rättsliga regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

### 11.4.2 EU-rättslig reglering

Genom artiklarna 14 och 106.2 i EUF-fördraget ges ett visst utrymme att lämna stöd som annars inte skulle vara möjligt när unionen, medlemsstaterna och företag fullgör sina uppgifter i form av *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* (Services of General Economic Interest, SGEI) och det utan att komma i konflikt med EU:s konkurrens- och statsstödsregler.

I artikel 14 ges en allmän regel om SGEI:

Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i fördraget om Europeiska unionen och artiklarna 93, 106 och 107 i det här fördraget och med beaktande av den betydelse som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har för unionens gemensamma värderingar och den roll som dessa tjänster spelar när det gäller att främja social och territoriell sammanhållning, ska unionen och medlemsstaterna, var och en inom ramen för sina respektive befogenheter och inom fördragets tillämpningsområde, sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor, särskilt ekonomiska och finansiella, som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter. Europaparlamentet och rådet ska genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa dessa principer och villkor, utan att det påverkar medlemsstaternas befogenheter att i överensstämmelse med fördragen tillhandahålla, beställa och finansiera sådana tjänster.

I artikel 106.2 regleras frågan mer ur företagens perspektiv:

Företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse.

Till fördraget finns ett protokoll (nr 26) om tjänster av allmänt intresse. I dess artikel 1 anges följande.

Unionens gemensamma värden i fråga om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i artikel 14 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt inbegriper särskilt

- nationella, regionala och lokala myndigheters avgörande roll och stora handlingsutrymme när det gäller att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse så nära användarnas behov som möjligt,
- mångfalden av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och de skillnader i användarnas behov och preferenser som olika geografiska, sociala eller kulturella förhållanden kan leda till,
- en hög nivå av kvalitet, säkerhet och överkomlighet, likabehandling samt främjande av allmän tillgång och användarnas rättigheter.

I protokollet finns också en artikel 2 som erkänner att bestämmelserna i fördragen inte på något sätt ska påverka medlemsstaternas behörighet att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av *allmänt intresse* som inte är av ekonomisk natur. Sådana tjänster omfattas inte av EU:s konkurrensregler (se ovan avsnitt 11.2.3). Emellertid kan vissa av EUF-fördragets principer bli tillämpliga på sådana tjänster som principen om icke-diskriminering.<sup>32</sup>

Artikel 36 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) anger följande.

*Tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*

Unionen ska för att främja social och territoriell sammanhållning i unionen erkänna och respektera den tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som föreskrivs i nationell lagstiftning och praxis i enlighet med fördragen.

Sammanfattningsvis kan sägas om den primära EU-rättsliga regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse att artikel 14 utgör en allmän regel medan artikel 106.2 reglerar hur reglerna ska omsättas i praktiken med den proportionalitetsavvägning som finns inbyggd. Protokollet kan sägas redovisa unionens syn på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Här erkänns bl.a. subsidiaritetsprin-

---

<sup>32</sup> Se artikel 18 i EUF-fördraget och Madell, Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv, Sieps 2011:8, s. 27 och 46.

cipen<sup>33</sup> och de regionala och lokala myndigheterna lyfts fram. Stadgan ger rättigheter till EU-medborgarna samt uttrycker en balans mellan unionen och dess medlemsstater i frågan. Den lyfter också fram den sociala dimensionen av EU-samarbetet.

### 11.4.3 Begreppen tjänster av allmänt intresse och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ger uttryck för en balans mellan konkurrensreglerna och medlemsstaternas behov av att kunna utforma sina välfärds- och andra offentliga tjänster på olika sätt. I EUF-fördraget och i texter som ansluter till det, erkänns att det i medlemsstaterna och unionen som helhet finns tjänster som är av en viss karaktär och som är av ett *allmänt intresse*. Tjänster av icke-ekonomisk karaktär ansågs ursprungligen falla utanför fördragen och reglerades inte. Samarbetet byggde ju främst på ekonomiska intressen. Med tiden har även sådana tjänster kommit att omfattas av EU-rätten i begränsad utsträckning så att vissa grundläggande principer ska tillämpas på dem. Begreppet *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* har däremot funnits med sedan samarbetet startade på 1950-talet och relaterar enligt Hettne till vad som i ett europeiskt perspektiv kan ses som *allmännyttigt*.<sup>34</sup> Madell relaterar begreppet i svensk kontext till *välfärdstjänster* eller *public service*.<sup>35</sup> Med Lissabonfördraget har även begreppet *tjänster av allmänt intresse*, dvs. även innefattande icke-ekonomiska tjänster, blivit en del av EU:s primärrätt genom att ha tagits upp i protokoll 26 till EUF-fördraget.<sup>36</sup>

Som en förklaring till att begreppet *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* är oklart i bl.a. Sverige pekar Hettne på det historiska arvet att det var ett franskt koncept (*Services d'intérêt économique général*) som fördes in i det ursprungliga fördraget.<sup>37</sup> Wehlander

<sup>33</sup> Av artikel 5.3 i EU-fördraget framgår bl.a. att enligt *subsidiaritetsprincipen* ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

<sup>34</sup> Hettne, EU, lokala marknader och allmänintresset, Europapolitisk analys Sieps 2011:3.

<sup>35</sup> Madell, Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv, Sieps 2011:8, s. 10 ff.

<sup>36</sup> Hettne, EU, lokala marknader och allmänintresset, Europapolitisk analys Sieps 2011:3.

<sup>37</sup> Hettne, EU, lokala marknader och allmänintresset, Europapolitisk analys Sieps 2011:3.



ansluter också till det franska politiska och juridiska ursprunget och menar att den traditionen ligger långt från Sveriges uppfattning som ett frihandelsdrivet land.<sup>38</sup> Att begreppsbildningen kan framstå som oklar kan höra samman med att det saknas en EU-rättslig definition av begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det är medlemsstaterna som har utrymme att själva definiera vad som är en sådan tjänst. Sverige har dock huvudsakligen inte gjort det utan endast i begränsad utsträckning använt sig av begreppet i lagstiftningssammanhang. Regeringen har i tidigare lagstiftningsarbete inte sett ett behov av att åberopa att något är en tjänst i allmänhetens ekonomiska intresse eftersom regeringen på många områden ser nackdelar med en ordning där offentliga åtaganden utförs exklusivt av en aktör på marknaden som getts vissa fördelar. Regeringen har i stället betonat vikten av konkurrens på marknaden.<sup>39</sup>

#### 11.4.4 Sociala tjänster av allmänt intresse

Utan att det uttryckligen nämns i EUF-fördraget eller i EU:s lagstiftning i övrigt används ibland i dessa sammanhang begreppet sociala tjänster av allmänt intresse.<sup>40</sup> Dessa kan vara både ekonomiska eller icke-ekonomiska. Som för andra tjänster av allmänt intresse gäller att det bara är de ekonomiska som omfattas av unionens konkurrensregler. Kommissionen har i ett meddelande gett sin syn på sociala tjänster av allmänt intresse.<sup>41</sup> Kommissionen menar att dessa tjänster skiljer sig från andra tjänster av allmänt intresse genom att bl.a. vara starkt kopplade till individen, vilket också gör att lokala myndigheter spelar en viktig roll i tillhandahållandet av dem och för att uppnå en social sammanhållning i Europa.

Förutom rena vårdtjänster menar kommissionen att dels lagstadgade och kompletterande sociala trygghetssystem som rör hälsa, åldrande, olyckor i arbetet, arbetslöshet, pension och funktionshinder, dels andra viktiga tjänster som tillhandahålls direkt till indi-

<sup>38</sup> Wehlander, Tjänster av allmänt intresse ur ett europeiskt respektive ett svenskt perspektiv (i Tom Madell, Tarjei Bekkedal och Ulla Neergaard [red.], Den nordiska välfärden och marknaden), s. 41 ff.

<sup>39</sup> Se prop. 2009/10:185 s. 28.

<sup>40</sup> Se t.ex. Madell, Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv, Sieps 2011:8 s. 48 ff.

<sup>41</sup> KOM(2006) 177 slutlig, 26.4.2006.

viden är att se som sociala tjänster av allmänt intresse. De senare består för det första av hjälp till personer i en svår livs- eller kris-situation (t.ex. orsakad av skuldsättning, arbetslöshet, drogberoende eller skilsmässa). För det andra består de också av verksamhet för att se till att de berörda personerna åter kan integreras i samhället (rehabilitering, språkutbildning för invandrare) och framför allt på arbetsmarknaden (arbetsträning och återintegrering). Dessa tjänster är ett komplement och stöd för familjer, särskilt för att ta hand om de yngsta och äldsta samhällsmedborgarna. För det tredje ingår i dessa tjänster åtgärder som syftar till integration av personer med långvariga hälsoproblem eller funktionshinder. För det fjärde ingår också subventionerade bostäder för socialt svagare medborgare och grupper. I vissa tjänster kan givetvis alla dessa fyra dimensioner ingå. Meddelandet omfattar inte utbildning.

#### 11.4.5 Tjänster som kan vara av allmänt ekonomiskt intresse

I avsaknad av en EU-rättslig definition av begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse anses det främst ankomma på medlemsstaterna att själva avgöra om en tjänst ska betraktas som en sådan. Däremot avgör EU-domstolen vad som är ekonomisk verksamhet. Redan i artikel 14 i EUF-fördraget framgår att unionen har ett ansvar för dessa tjänster inom sin befogenhet. Även kommissionen har i sina beslut behövt ta ställning till tjänsters karaktär. Kommissionens granskning begränsas dock till att undersöka om medlemsstaterna gjort sig skyldiga till något *uppenbart fel* (*manifest error*) i sin bedömning av tjänsterna.

EU-domstolen har även ställt upp vissa kriterier som ska vara uppfyllda för att tjänsten ska vara allmännyttig. I grunden handlar det om att marknaden inte kan tillgodose det behov som föreligger under rimliga villkor, dvs. det förekommer någon sorts *marknadsmisslyckande*. Den tjänst som det är fråga om ska vara betydelsefull för konsumenterna, vara öppen för alla konsumenter och tillhandahållas på likartade villkor.<sup>42</sup> Tribunalen har i målet BUPA uttalat att tjänsten ska vara av tvingande karaktär, vilket kan bestå i en skyldighet att erbjuda vissa tjänster till alla medborgare som begär

<sup>42</sup> Se t.ex. Hettne, EU, lokala marknader och allmänintresset, Europapolitisk analys Sieps 2011:3.

det. Däremot menar domstolen att behovet inte behöver vara gemensamt för hela befolkningen eller tillhandahållas inom hela området.<sup>43</sup>

Till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse brukar i vart fall räknas bl.a. transport, energi och kommunikationer. I praxis har bl.a. lotsning, postbefordran, eldistribution, vattendistribution, telekom-tjänster och TV-sändningar bedömts vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.<sup>44</sup>

#### 11.4.6 SGEI i Sverige

I Sverige är det främst för dåvarande Svensk Kassaservice AB som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har aktualiserats. Kommissionen bedömde att den verksamhet som bolaget bedrev var att betrakta som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.<sup>45</sup> Svensk kassaservice AB var ett av Posten AB:s dotterbolag och utförde kassa-, bank- och plusgirotjänster. Företaget upphörde med sin verksamhet vid utgången av 2008. Riksdagen gav Post- och telestyrelsen (PTS) i uppdrag att upphandla grundläggande betaltjänster på orter där bankalternativ saknas. Det politiska målet för grundläggande betaltjänster är att alla i samhället ska ha tillgång till dem till rimliga priser och det är i första hand marknaden som bör tillhandahålla de grundläggande betaltjänsterna. Staten, genom länsstyrelserna, ska dock kunna träda in om marknaden fallerar. PTS, i samverkan med Länsstyrelsen i Dalarnas län, Tillväxtverket och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, fick regeringens uppdrag att stödja länsstyrelsernas arbete med att utforma och genomföra regionala stöd- och utvecklingsinsatser för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet inte tillgodoses av marknaden.

I svensk rätt förekommer i övrigt begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse uttryckligen endast i ett fåtal fall. Det är fråga dels om horisontella lagar som anknyter till begreppet, dels förord-

<sup>43</sup> Mål T-289/03, British United Provident Association Ltd (BUPA) m.fl. mot Kommissionen, REG 2008 II-81.

<sup>44</sup> SOU 2007:72 s. 253.

<sup>45</sup> SOU 2007:72 s. 253 f. och Kommissionens beslut i ärende N 515/2007 – Sverige: Stödordning till förmån för Posten AB – förlängning 2008.

ningar där vissa tjänster pekats ut som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

I lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (transparenslagen) ställs krav på separat redovisning för företag som har anförtratts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Lagen genomför transparensdirektivet.<sup>46</sup> Enligt förarbetena torde till offentliga företag hänföras i första hand ekonomiska verksamheter inom staten, kommuner och landsting som omfattas av konkurrenslagens företagsbegrepp. Som offentliga företag räknas också aktiebolag och andra juridiska personer som kontrolleras av staten, kommuner och landsting och där det dominerande inflytandet kan utövas på grund av rösträtt eller av annan anledning.<sup>47</sup>

Inför genomförandet av transparensdirektivet fick Konkurrensrådet<sup>48</sup> i uppdrag av Transparensutredningen att undersöka vilka företag som omfattas av direktivet. I det arbetet identifierade rådet ett antal statliga verksamheter som ansågs som verksamheter av allmänt ekonomiskt intresse. Förutom Posten AB:s kassaservice nämndes Banverkets drift av det statliga järnvägsnätet, Vägverkets produktion och underhåll av det allmänna vägnätet, Sjöfartsverkets lots- och isbrytningsverksamhet och produktion av sjökort, SMHI:s väderstationer för meteorologiska uppgifter, SCB:s produktion av grundläggande nationell statistik, Lantmäteriets drift av fastighets- och kartdatabaser och produktion av kartor samt Teracoms drift av rundradionätet för radio- och TV-sändningar. Typiskt för dessa fall var att ett bolag eller en myndighet blivit tilldelad uppgiften av staten eller en kommun och att det fanns en karaktär av naturliga monopol. De hade parallellt betydande konkurrensutsatt verksamhet samtidigt som de uppbar årligt ekonomiskt stöd av staten (direkt eller indirekt). Ingen av verksamheterna utöver kassaservicen hade dock klassificerats som en tjänst av allmänt ekonomiskt in-

---

<sup>46</sup> Kommissionens direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet (EGT L 195, 29.7.1980, s. 35–37, Celex 31980L0723). Direktivet är kodifierat och ersatt av direktiv 2006/111/EG med samma namn (EGT L 318, 16.11.2006, s. 17–25, Celex 32006L0111).

<sup>47</sup> Prop. 2004/05:140 s. 84.

<sup>48</sup> Under 1997–2003 fungerade Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (Konkurrensrådet) som ett forum för diskussioner mellan företrädare för offentlig och privat verksamhet. Rådet var inrättat av regeringen och sammansatt av representanter för både offentlig och privat sektor.

trasse. Andra verksamheter pekade rådet ut som legala eller faktiska ensamrätter. Legala ensamrätter var vissa verksamheter hos Apoteksbolaget, Systembolaget, Svensk Bilprovning, SJ och Svenska spel. Faktiska ensamrätter var Luftfartsverkets drift av statliga flygplatser för civil luftfart, Telias förvaltning av kopparnätet, Svenska kraftnäts drift av stamnätet för el, olika elföretags drift av regionala elnät, kommunal fjärrvärmeproduktion, SOS Alarm m.fl. Några av dessa menade rådet var företag som normalt klarar sig utan årliga offentliga stöd. I så fall klassificeras de inte som verksamhet av allmänt ekonomiskt intresse som uppbär offentliga stöd. Frågan var dock enligt rådet problematisk eftersom de kanske erhållit statligt stöd enstaka år.<sup>49</sup>

Det kan konstateras att några av de verksamheter som Konkurrensrådet pekade på som utförare av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse därefter har bolagiserats (Svevia, tidigare Vägverkets Produktion och Metria, tidigare en del av Lantmäteriet) eller lagts ned (kassaservice).

När en utbyggnad av it-infrastruktur inte bedöms komma till stånd på marknadsmässiga grunder får enligt förordningen (2008:81) om stöd till anläggning av kanalisation, stöd lämnas till en kommun eller en enskild för sådana projekt.

Ytterligare regleringar av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse finns i 10 § lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, i förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse, i förordningen (2013:9) om taltidningar och mottagarutrustning, i förordningen (2013:80) om bidrag till öppenvårdsapoteksservice av allmänt ekonomiskt intresse och i förordningen (2014:139) om statligt stöd till tillhandahållare av grundläggande betaltjänster.

#### 11.4.7 SGEI inom EU-rätten

I EU-rätten förekommer tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i ett antal regleringar. Till de viktigare hör elmarknads- och tjänstedirektiven samt kollektivtrafik- och lufttrafikförordningarna.

---

<sup>49</sup> SOU 2003:48 s. 192 ff.

Enligt artikel 3.2 i elmarknadsdirektivet 2003/54<sup>50</sup> får medlemsstaterna med beaktande fullt ut av tillämpliga bestämmelser i fördraget, särskilt artikel 86 (nuvarande artikel 106 i EUF-fördraget), för att tillgodose det allmänna ekonomiska intresset ålägga företag som bedriver verksamhet inom elsektorn att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, vilka kan avse tillförlitlighet, inbegripet försörjningstrygghet, regelbundenhet i leveranserna, kvalitet och pris samt miljöskydd, inbegripet klimatskydd och energieffektivitet. Dessa åligganden ska vara klart definierade, öppna, icke diskriminerande och kontrollerbara samt garantera att elföretag i EU kan nå ut till nationella konsumenter på lika villkor.

Tjänstedirektivet<sup>51</sup> reglerar inte uttryckligen tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (artikel 1.2) och påverkar inte medlemsstaternas frihet att i enlighet med gemenskapsrätten definiera vad de anser vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, hur dessa tjänster bör organiseras och finansieras i enlighet med bestämmelserna om statligt stöd samt vilka särskilda krav de bör underställas (artikel 1.3). Inte heller omfattar direktivet icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (artikel 2.1). Trots detta är vissa bestämmelser i direktivet om bl.a. icke-diskriminering tillämpliga på lagstiftning om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (artikel 15.4). Sådana tjänster kan enligt direktivet avse bl.a. post, el, gas, vatten och avfall men även ärenden om socialförsäkring (artikel 17). Av skäl 70 till direktivet framgår att tjänster får i direktivet betraktas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse endast om de tillhandahålls för att uppfylla en särskild uppgift av allmänt intresse som den berörda medlemsstaten anförtrott tjänsteleverantören. Uppdraget bör tilldelas tjänsteleverantören genom en eller flera rättsakter av ett slag som den berörda medlemsstaten beslutar om och där den särskilda uppgiftens art bör preciseras.

Kollektivtrafikförordningen<sup>52</sup> syftar till att fastställa hur de behöriga myndigheterna kan ingripa på området för kollektivtrafik

---

<sup>50</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG (EUT L 176, 15.7.2003, s. 37–56, Celex 32003L0054).

<sup>51</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 27.12.2006, s. 36–68, Celex 32006L0123).

<sup>52</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EUT L 315, 3.12.2007, s. 1–13, Celex 32007R1370).

för att se till att det tillhandahålls tjänster av allmänt intresse som bl.a. är tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än vad den fria marknaden skulle kunna erbjuda. I förordningen fastställs på vilka villkor de behöriga myndigheterna, när de ålägger eller ingår avtal om allmän trafikplikt, får ge kollektivtrafikföretagen ersättning för kostnader eller beviljar ensamrätt som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt.

Enligt artikel 16 i lufttrafikförordningen 1008/2008<sup>53</sup> får en medlemsstat införa allmän trafikplikt på en viss sträcka, om flyglinjen anses väsentlig för den ekonomiska och sociala utvecklingen i den region som flygplatsen betjänar i den utsträckning som är nödvändig för att säkerställa ett minimiutbud av regelbunden lufttrafik som uppfyller fastställda normer för kontinuitet, regelbundenhet, prissättning eller minimikapacitet, vilka lufttrafikföretagen inte skulle uppfylla om de enbart tog hänsyn till sina kommersiella intressen.

#### 11.4.8 SGEI och statsstöd

*Allmänna förutsättningar för att bidrag inte ska anses som statsstöd*

För att en tjänst ska anses vara av allmänt ekonomiskt intresse och inte komma i konflikt med reglerna om statsstöd fordras normalt att det föreligger en skyldighet för stödmottagaren att tillhandahålla tjänsten på likvärdiga villkor till samtliga medborgare, att tjänsten skiljer sig från annan ekonomisk verksamhet och att den inte erbjuds eller kan erbjudas på acceptabla villkor på den öppna marknaden.<sup>54</sup>

I fallet *Altmark*<sup>55</sup> gavs bidrag till ett bussbolag för att bedriva linjetrafik. EU-domstolen slog i målet fast fyra förutsättningar (de s.k. *Altmark-kriterierna*) för att bidraget inte ska anses som statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget. För det *första* måste stödmottagaren ha anförtrotts ett klart och tydligt avgränsat uppdrag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. För det

<sup>53</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (EUT L 293, 31.10.2008, s. 3–20, Celex 32008R1008).

<sup>54</sup> Madell, Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv, Sieps 2011:8, s. 73.

<sup>55</sup> EU-domstolens dom i mål C-280/00, *Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* (Altmark), REG 2003 I-7747.

*andra* måste grunderna eller kriterierna för att beräkna ersättningen ha fastställts i förväg genom ett objektiva och öppet förfarande. För det *tredje* får ersättningen inte överstiga kostnaderna för att leverera tjänsterna, med hänsyn tagen till intäkter och en rimlig vinst. För det *fjärde*, om stödmottagaren inte valts ut genom en offentlig upphandling, ska storleken av ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett normalt företag skulle ha haft med tillägg för en rimlig vinst.

### *Altmark-kriterierna*

Det *första* och grundläggande kriteriet i de s.k. *Altmark-kriterierna* är att stödmottagaren måste ha anförtrots ett klart och tydligt avgränsat uppdrag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Medlemsstaten får själv bestämma formen för den eller de handlingar genom vilket detta sker. Det kan vara en lag, en annan författning eller ett avtal och ska enligt kommissionen vara rättsligt bindande under nationell rätt. Kommissionen har föreskrivit att vissa uppgifter ska finnas med i handlingen för att det första kriteriet ska vara uppfyllt. Det handlar om innebörden av de skyldigheter som anförtros och av de exklusiva eller särskilda rättigheter som beviljats företaget, uppgifter om företaget och det berörda territoriet, metoderna för att beräkna, kontrollera och se över ersättningen samt åtgärder för att undvika och återkräva eventuell överkompensation.

Det *andra* kriteriet att grunderna för att beräkna ersättningen ska ha fastställts i förväg genom ett objektiva och öppet förfarande, innebär att det ska finnas någon form av beräkningsmetod. Kommissionen har anvisat vissa metoder för kostnadsberäkningen.<sup>56</sup>

Till det kommer det *tredje* kriteriet att ersättningen inte får överstiga kostnaderna för att leverera tjänsterna, med hänsyn tagen till intäkter och en rimlig vinst. Alla intäkter som flyter in måste beaktas. Med rimlig vinst avses den kapitalavkastning som skulle krävas av ett typiskt företag som överväger att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Normalt sett utgörs detta av genom-

---

<sup>56</sup> Se punkt 21 ff. i Kommissionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (EUT C 8, 11.01.2012, s. 15–22, Celex 52012XC0111(3)).



snittlig avkastning av kapital men den kan vara avkastningen på sysselsatt kapital, på tillgångar eller på försäljning.<sup>57</sup>

Det fjärde kriteriet kan uppfyllas på två alternativa sätt. Antingen ska stödmottagaren väljas ut genom en offentlig upphandling eller så ska storleken av ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett normalt välskött företag skulle ha haft med tillägg för en rimlig vinst. Kommissionen har modifierat det första alternativet så att den för sin del inte accepterar varje offentligt upphandlingsförfarande. Tilldelning enligt lägsta pris eller lägsta kostnad anses tillräckligt medan det ekonomiskt mest fördelaktiga är tillräckligt under vissa förutsättningar. Somliga förfaranden lämnar enligt kommissionen alltför mycket skön till myndigheten för att kunna vara tillräckligt för att uppfylla Altmarks fjärde kriterium. Förhandlat förfarande utan föregående annonsering anses inte tillräckligt.<sup>58</sup> Att i avsaknad av upphandling undersöka kostnader och vinst för ett normalt företag innebär att man måste göra en analys av kostnaderna för ett typiskt företag, välskött och tillräckligt utrustat med materiella resurser. Kommissionen anser att gällande redovisningsstandarder på nationell, unions eller internationell nivå ska iakttas. Det kan handla om effektiva och jämförbara företag inom sektorn.<sup>59</sup>

#### 11.4.9 Kommissionens paket för SGEI

Efter domen i Altmark-målet antog kommissionen i juli 2005 det s.k. post-Altmark-paketet<sup>60</sup> för att ge vägledning vid bedömningarna av hur ersättning kan ges till allmännyttiga tjänster på ett sätt som är förenligt med den inre marknaden. Reglerna bygger på kriterierna i domen i Altmark-målet. Paketet uppdaterades i början av 2012.<sup>61</sup> För närvarande består EU:s allmänna regler om statligt stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse av fyra dokument. Ett dokument, kommissionens meddelande, förklarar viktiga rättsliga

<sup>57</sup> Se punkt 61 i Kommissionens meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT C 8, 11.1.2012, s. 4–14, Celex 52012XC0111(02)) och punkt 32 ff. i rambestämmelserna.

<sup>58</sup> Se punkt 63 ff. i meddelandet.

<sup>59</sup> Se punkt 69 ff. i meddelandet.

<sup>60</sup> Benämns även Monti-Kroes-paketet efter de tidigare konkurrenskommissionärerna.

<sup>61</sup> Det s.k. post-post Altmark-paketet eller Almunia-paketet.

begrepp i sammanhanget, medan övriga tre slår fast hur en ersättning ska behandlas och betraktas ur ett statsstödsrättsligt hänseende beroende på ersättningens omfattning och vilken verksamhet det rör sig om.

Utöver dessa har kommissionen tagit fram en vägledning till stöd för tillämpningen av reglerna<sup>62</sup> som innehåller ett stort antal frågor och svar på området. Det handlar om allt från att förklara begreppen på området, vad de olika rättsakterna innehåller och hur de förhåller sig till varandra till att ge exempel på lokala tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som inte synes ha någon påverkan på handeln mellan medlemsstater. Svaren innehåller en hel del bedömningar i skilda frågor som dock är gjorda på tjänstemannanivå och som inte binder kommissionen som helhet.

### *Kommissionens uttolkning av när SGEI aktualiseras*

I ett särskilt meddelande<sup>63</sup> gör kommissionen en sammanfattning och ett klargörande av begreppen på området, bl.a. ekonomisk respektive icke-ekonomisk verksamhet, och tillämpningen av Altmark-kriterierna. I meddelandet konstateras bl.a. att det följer av domstolens rättspraxis att artikel 107 i EUF-fördraget inte gäller när staten ingriper genom offentlig maktutövning. Sådan verksamhet kan enligt kommissionen vara armén, polisen, flygnavigationssäkerhet och kontroll över flygtrafiken, sjötrafiksäkerhet och kontroll av sjötrafiken, föroreningsbegränsande övervakning samt organisation, finansiering och verkställighet av fängelsedomar. I meddelandet redovisas bl.a. omständigheter som beaktas för att bedöma om de sociala trygghetssystemen, hälso- och sjukvårdssystemen eller utbildningssystem som är i fråga ska anses utgöra ekonomisk eller icke-ekonomisk verksamhet. Avslutningsvis går kommissionen i meddelandet igenom de fyra Altmark-kriterierna och hur dessa tillämpats i rättspraxis.

---

<sup>62</sup> Dok. nr SWD(2013) 53 final/2.

<sup>63</sup> Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT C 8, 11.1.2012, s. 4–14, Celex 52012XC0111(02)).

*När behöver stöd till SGEI inte anmälas till kommissionen?*

Kommissionen har i en förordning och ett särskilt beslut tagit ställning till när stöd som rör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte behöver anmälas till kommissionen. I förordningen<sup>64</sup> som rör stöd av mindre betydelse regleras ett särskilt s.k. de minimis-stöd som betalas till leverantörer av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Enligt förordningen påverkar utbetalningar under 500 000 euro, som ges under tre år, inte handeln mellan medlemsstaterna och utgör inte stöd över huvud taget. Detta ska inte förväxlas med det generella de minimis-beloppet om 200 000 euro (se avsnitt 11.3.2). Båda kan tillämpas samtidigt om verksamheten utgör en allmännyttig tjänst, men bara upp till 500 000 euro. De minimis-förordningen kan inte tillämpas samtidigt som Altmark åberopas, såvida de inte ger ersättning för olika avgränsade tjänster av allmänt intresse.

När det gäller stöd som är högre än de minimis-stöd har kommissionen i ett särskilt beslut<sup>65</sup> angett förutsättningar för att stöd som hör till vissa kategorier av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska undantas från kravet på förhandsanmälan till kommissionen. Det gäller i huvudsak ersättning för tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som avser dels

1. ett årligt belopp som inte överstiger 15 miljoner euro inom andra områden än transport och infrastruktur för transport, dels följande tjänster oavsett belopp,
2. medicinsk vård på sjukhus och akuttjänster,
3. sociala behov när det gäller sjuk- och långvård, barnomsorg, tillträde till och återinträde på arbetsmarknaden, socialt subventionerade bostäder och vård och social integrering av sårbara grupper,
4. luft- eller sjöförbindelser till öar (med högst 300 000 passagerare per år), eller

---

<sup>64</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT L 114, 26.4.2012, s. 8–13, Celex 32012R0360).

<sup>65</sup> Kommissionens beslut (2012/21/EU) av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT L 7, 11.1.2012, s. 3–10, Celex 32012D0021).

5. flygplatser och hamnar (med högst 200 000 respektive 300 000 passagerare per år).

Om förutsättningarna i beslutet är uppfyllda föreligger ett med EU-reglerna förenligt stöd. Om kommissionens beslut har tillämpats ska också en hänvisning göras till det.<sup>66</sup>

### *Anmälningsskyldiga stöd*

Om ett stöd inte omfattas av kommissionens beslut eller de minimis-reglerna ska det anmälas till kommissionen. Kommissionen ska då pröva om stödet är förenligt med fördraget. Kommissionen har antagit särskilda rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2011)<sup>67</sup> som fastställer förutsättningar för när stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som inte omfattas av kommissionens beslut eller de minimis-reglerna är förenligt med statsstödsreglerna. Ramverket utgör således grund för prövning av de ärenden som anmäls till kommissionen och anger förutsättningar för när sådana stöd ska kunna godkännas. Enligt ramverket är en grundläggande förutsättning att stödet beviljas för en verklig och korrekt definierad tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i enlighet med artikel 106.2 i EUF-fördraget. En stor del av bestämmelserna reglerar sedan hur ersättningens storlek ska beräknas för att det ska kunna godkännas.

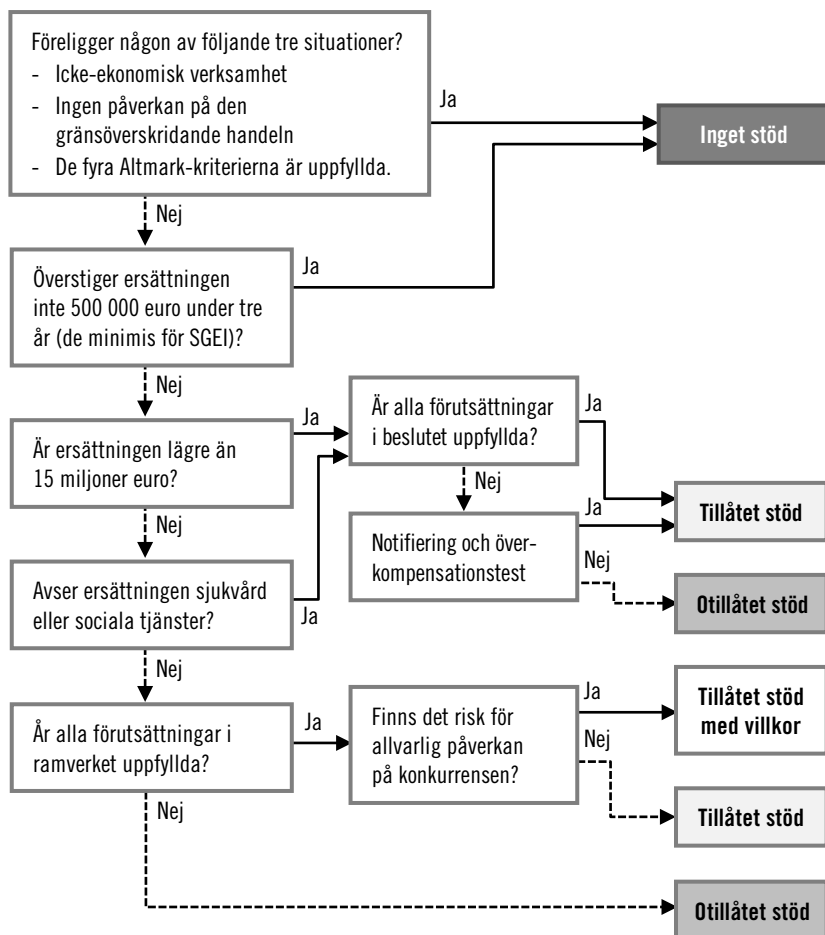
Sammanfattningsvis kan sägas att det reviderade post-Altmark-paketet dels drar gränsen för vilka ärenden som kommissionen ska granska, dels ger vägledning för hur stöd ska ges för att vara tillåtet.

Följande bild illustrerar hur regelverket är tänkt att fungera.

---

<sup>66</sup> Se punkt 52 i meddelandet, artikel 4 i beslutet och punkt 47 i vägledningen.

<sup>67</sup> EUT C 8, 11.1.2012, s. 15–22, Celex 52012XC0111(3).



#### 11.4.10 Kommissionens beslutspraxis

Till att börja med bör konstateras att kommissionens granskning tar sikte på verksamhet som påverkar handeln mellan medlemsstaterna och inte på sådan som har rent lokal karaktär. Exempel på sådan lokal verksamhet som kommissionen själv lyfter fram är simbassänger att användas främst av lokalbefolkningen, lokala sjukhus som enbart är avsedda för lokalbefolkningen, lokala museer som

sannolikt inte drar till sig gränsöverskridande besökare och lokala kulturevenemang där den potentiella publiken är lokalt begränsad.<sup>68</sup>

Inför revideringen av post-Altmark-paketet sammanställde kommissionen i ett arbetsdokument sin beslutspraxis för tillämpningen av EU:s regler för statligt stöd på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse sedan 2005.<sup>69</sup> Praxisen redovisades på områdena land-, luft- och sjötransporter, energi, avfall och vatten, post, finans, radio och TV i allmänhetens tjänst, bredband, hälso- och sjukvård samt sociala tjänster och tjänster som anordnas av lokala myndigheter.

Kommissionen tar enligt arbetsdokumentet emot ett stort antal klagomål när det gäller *landtransporter*. Man lyfter dock särskilt fram bl.a. två danska fall som godkänts. Det ena avser ett system med lägre avgifter för vissa typer av passagerare som färdas med långfärdsbussar. Det andra gäller ett ersättningsystem inom järnvägstrafiken som utformats så att stödmottagaren stimuleras att öka sin produktivitet. Avkastningen sattes först till 6 procent men kunde öka upp till 12 procent per år eller 10 procent för en treårsperiod beroende på effektivitet. Någon trafikplikt för *lufttransporter* hade inte någonsin anmälts till kommissionen och endast en gång hade kommissionen fattat ett negativt beslut. Spanien hade utan upphandling beviljat ersättning till ett flygbolag. Kommissionen fann att ett statligt stöd hade lämnats. De spanska myndigheterna åberopade den då gällande artikel 86.2 i fördraget (nuvarande artikel 106.2) om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Eftersom man inte hade tillämpat de förfaranderegler som gällde saknade kommissionen möjligheter att fastställa om stödnivån var den rätta och det gick då inte att utesluta att andra flygbolag hade kunnat erbjuda tjänsten till en lägre stödnivå. Stöden kunde därför inte förklaras förenliga med fördragets regler om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.<sup>70</sup> Kommissionen hade dittills inte fattat något beslut på grundval av bestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i flygplatsriktlinjerna, även om de enligt kommissionens uppfattning i dokumentet verkar erbjuda relativt tydliga och positiva riktlinjer för att bevilja offentlig finansiering som inte

<sup>68</sup> Punkt 40 i kommissionens meddelande 2012/C/8/02.

<sup>69</sup> Arbetsdokument från kommissionens avdelningar om tillämpningen av EU:s regler för statligt stöd på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse sedan 2005 och resultatet av det offentliga samrådet, Bryssel 23.3.2011, SEK(2011) 397.

<sup>70</sup> Ärende C 79/2002, Air Catalunya (EUT L 110, 30.4.2005, s. 56–77).

kan anses som statligt stöd. När det gäller *sjötransporter* hade kommissionen fattat beslut i fyra ärenden om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

I fråga om *energi* redovisade kommissionen begränsad erfarenhet av statligt stöd för fullgörandet av skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster inom el- eller gassektorn. Sedan det första eldirektivet hade kommissionen godkänt fem stödordningar av energiförsörjningsskäl. I ett ärende hade medlemsstaten tillhandahållit detaljerad bevisning för att den skulle stå inför risken av ett avbrott i elförsörjningen under vissa perioder av toppbelastning och att den behövde reservkapacitet som marknaden inte kunde förväntas tillhandahålla på egen hand. Kommissionen hade dock inte fått några anmälningar gällande skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster åt bl.a. sårbara kunder eller kunder i avlägsna regioner.

Sedan paketet antogs 2005 hade inga medlemsstater underrättat kommissionen om några planer på att bevilja ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som avser *avfall eller vatten* enligt artikel 106.2 i EUF-fördraget.

För *posttjänster* hade kommissionen under de föregående fem åren fattat 15 beslut varav några avsåg Sverige och som bara handlade om svensk kassaservice.

Kommissionen hade behandlat tolv ärenden som gällde tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inom sektorn för *finansiella tjänster*. De flesta av dessa avsåg att banken skulle tillhandahålla en tjänst som den annars inte hade tillhandahållit. I dokumentet konstateras att finansiella tjänster är ett komplext område eftersom det är mycket svårt att identifiera de korrekta kostnaderna och intäkterna och en rimlig vinst i samband med tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Kommissionen hade under samma tid men med stöd av meddelandena om *radio och TV i allmänhetens tjänst* prövat 16 ärenden. Huvudfrågorna i dessa gällde tilldelningen av ett public service-uppdrag till ett programföretag, programföretagens rätt att erbjuda nya audiovisuella tjänster och lämpliga mekanismer för att undvika överkompensation.

Endast i ett fåtal ärenden hade stödsystem för utbyggnad av *bredband* identifierats som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Kommissionen beslutade i tre ärenden att inget statligt stöd förelåg eftersom Altmark-kriterierna var uppfyllda. Bland dessa tre finns

ett fall som gäller bredband i en stadsdel i Paris som kan sägas vara stadens it-centrum. Kommissionen hade där tillåtit stöd.<sup>71</sup> Beslutet överklagades till tribunalen som inte ändrade kommissionens beslut.<sup>72</sup>

Inom *hälso- och sjukvårdsområdet* handlar de flesta fall enligt kommissionen om klagomål från privata kliniker om stöd till offentliga sjukhus. Det noteras i dokumentet att en del av klagomålen verkar bygga på missuppfattningar om kraven. De klagande anser ofta att alla som tillhandahåller hälso- och sjukvårdstjänster ska behandlas lika och att det inte vore möjligt att tilldela en tjänsteleverantör fler skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster än en annan. De hävdar dessutom ofta att det inte skulle vara möjligt att ersätta ineffektiva tjänsteleverantörer.

Bland de *sociala tjänsterna och tjänsterna som anordnas av lokala myndigheter* lyfts ett beslut från den 15 december 2009 fram om subventionerat boende i Nederländerna som förklarade att det nederländska systemet var förenligt med EU:s regler om statligt stöd enligt artikel 106.2 i EUF-fördraget.<sup>73</sup> Ett stort antal klagomål och anmälningar rörande tjänster som anordnas lokalt har kommissionen bedömt inte krävt någon anmälan.

#### 11.4.11 SGEI i andra länder

I utredningens uppdrag ingår att översiktligt kartlägga hur tjänster av allmänt ekonomiskt intresse regleras i andra EU-länder.

I maj 2010 publicerades med stöd av kommissionen en omfattande studie av tjänster av allmänt intresse, ekonomiska och icke ekonomiska, inom unionen och dess då 27 medlemsstater.<sup>74</sup> Studien omfattade såväl traditionella tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inom infrastruktur (post, tele, el, gas, transport, vatten, avlopp, värme samt tv och radio) som icke ekonomiska tjänster (offentlig administration och obligatoriskt socialt skydd) men även det som i studien bedömdes som tjänster i gråzonen (hälsovård, utbildning,

<sup>71</sup> Ärende N 331/2008, Réseau à très haut débit en Hauts-de-Seine (EUT C256, 23.9.2010, s. 1).

<sup>72</sup> Tribunalens dom den 16 september 2013 i mål T-79/10, Colt Télécommunications France mot kommissionen.

<sup>73</sup> Ärende N 642/2009, Existing and special project aid to Dutch housing corporations (EUT C 31, 9.2.2010, s. 6–7).

<sup>74</sup> European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services (Ceep), Public services in the european union & in the 27 member states, May 2010.



bostäder, kulturella tjänster etc.). Studien visade att mer än 30 procent av arbetskraften i Europa är sysselsatta med att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse och att dessa tjänster omsätter mer än 25 procent av de samlade bruttonationalprodukterna. Studien visade även att variationen bland medlemsstaterna i fråga om bedömningen av tjänsterna samt hur de finansieras och regleras är stor. Varje medlemsstat har historiskt sett utvecklat sina egna strukturer och reglering av tjänster av allmänt intresse som en del av hur staten är uppbyggd. I Tyskland, med en stark tradition av förvaltningsrätt, är detta inte ett rättsligt koncept utan snarare ett ekonomiskt. I Frankrike däremot är begreppet etablerat och klarlagt i rättssystemet. I flera länder som Spanien, Italien, Luxemburg, Portugal, Grekland och Österrike är begreppet erkänt i lagstiftningen men har ingen strukturell roll. Vare sig Österrike, Cypern, Litauen, Portugal eller Slovenien har någon horisontell reglering av tjänster av allmänt intresse. Enligt rapporten finns en horisontell reglering i Rumänien men i övrigt regleras tjänster av allmänt intresse sektorsvis även där.

Utredningen har hämtat in uppgifter från Finland, Frankrike och Tyskland om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

I *Finland* har frågor om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse aktualiserats främst på det statliga området. I flera fall har man lagstiftat i frågan och i några fall har man använt sig av beslut i statsbudgeten. Bostadsföretag stöds genom myndigheten ARA för att de ska tillhandahålla bra bostäder till rimlig hyra för hyresgäster beroende på behov, inkomst och förmögenhet.<sup>75</sup> För att bibehålla fiskebeståndet i Finland finns en reglering när det föreligger ett marknadsmisslyckande på det området.<sup>76</sup> Finpro, som kan liknas vid det svenska Business Sweden (tidigare Exportrådet), får stöd för sin verksamhet att främja finska exportföretag.<sup>77</sup> När det gäller särskilda tjänster som pekats ut i lagstiftningen kan även nämnas att Trafikverket i Finland kan ålägga en leverantör av isbrytningstjänster med betydande marknadsinflytande att tillhandahålla isbrytningstjänster i en situation då tjänsterna inte kan ordnas genom upp-

<sup>75</sup> Lag om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) och lag om understöd för förbättring av bostadsförhållandena för grupper med särskilda behov (1281/2004).

<sup>76</sup> Lag om vilt- och fiskeriforskningsinstitutet (1131/1987).

<sup>77</sup> Statsrådets förordning om allmänt understöd till sammanslutningar som främjar utrikes-handeln, näringspolitiken och företags internationalisering (1301/2010).

handlingsförfarande. När tjänsteleverantören tillhandahåller sådana isbrytningstjänster ska de principer som avses i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och som tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse följas när ersättningen för tjänsterna bestäms.<sup>78</sup> Under 2011 och 2012 gällde en lag som gav stöd för det finska Trafikverket att i samband med att Sjöfartsverkets produktionsverksamhet ombildades till aktiebolag ålägga aktiebolaget att tillhandahålla sjömättnings- och farledshållningstjänster samt tjänster för drift och underhåll av kanaler.<sup>79</sup> Finland har också genomfört transparensdirektivet. Lagen reglerar bl.a. insynen i de finansiella förbindelserna mellan finländska offentliga samfund (staten, kommuner och samkommuner m.fl.) och vissa företag. Den ålägger en skyldighet att ha separat redovisning för företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.<sup>80</sup> Därutöver har man i Finland en förordning om de förfaranden som ska följas när statligt stöd anmäls till kommissionen.<sup>81</sup> För återkrävande av statsstöd finns bestämmelser i lag.<sup>82</sup> Inom budgeten har förbättringar av elnätet i norra Finland skett liksom stöd till lotsverksamhet och navigation i sjöområdet Saimaa. Vissa färjeförbindelser har inom ramen för offentligt upphandlade kontrakt behandlats som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för att undvika överkompensation när det förelegat naturliga monopol. Finansieringen av Finlands TV och radio har också varit föremål för omstrukturering men i enlighet med kommissionens regler om statsstöd till public service-företag.

I *Frankrike* behandlas frågor om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse sektorsvis under varje minister. Frågorna aktualiseras inom områden som post, telekommunikation, el, gas, transporter, vatten, avlopp, infrastruktur, sociala bostäder och barnavård. Någon särskild reglering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller någon horisontell sådan reglering finns inte i Frankrike. Däremot har man

---

<sup>78</sup> 10 a § lagen om fartygs isklasser och isbrytarassistans (1121/2005).

<sup>79</sup> Lag om temporärt tryggnad av de statliga farledstjänsterna (1239/2010).

<sup>80</sup> Lag om skyldighet att medge insyn i och lämna uppgifter om vissa företags ekonomiska verksamhet (19/2003).

<sup>81</sup> Statsrådets förordning om de förfaranden som ska följas när statligt stöd anmäls till kommissionen (89/2011).

<sup>82</sup> Lag om tillämpning av vissa av Europeiska gemenskapernas bestämmelser om statligt stöd (300/2001).

gett ut en guide som finns på webben.<sup>83</sup> De franska kommunerna är självständiga och kan själva avgöra i vilken utsträckning de tillämpar reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

*Tyskland* har inte heller någon horisontell reglering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utan frågan hanteras sektorsvis.

Kommissionen samlar regelbundet in information från medlemsstaterna om tillämpningen av artikel 9 i kommissionens beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI-beslutet).<sup>84</sup> Sverige lämnade den senaste rapporten den 26 juni 2014.<sup>85</sup> Rapporterna publiceras sedan på kommissionens webbplats.<sup>86</sup> Där finns specifik information om tillämpningen inom de områden som beslutet avser.

#### 11.4.12 Den senaste utvecklingen av SGEI och statsstöd

Bredbandsområdet är ett av de områden inom vilket tjänster av allmänt ekonomiskt intresse under den senaste tiden aktualiserats. Bredbandsmarknaderna i Sverige har utvecklats på skilda sätt. I vissa delar av landet råder konkurrens och någon samhällsinsats behövs inte. I andra delar kan det bli fråga om att samhället behöver gå in med stöd för att utbyggnad ska kunna komma till stånd. Utrymmet för stöd har beskrivits genom EU:s riktlinjer för statligt stöd på snabb utbyggnad av bredbandsnät (2013/C 25/01).<sup>87</sup> Inom ramen för dessa finns möjlighet att åberopa att bredband är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, SGEI, enligt artikel 106.2. Sverige har två notifierade och godkända stödordningar på bredbandsområdet. Dels har Sverige notifierat det nationella stödet till bredband (passiv infrastruktur) inom ramen för landsbygdsprogrammet, dels har notifierats Västra Götalands läns landstings

<sup>83</sup> [http://www.sgae.gouv.fr/webdav/site/sgae/shared/03\\_Autorites\\_FR\\_et\\_UE/Autres-positions/Guide\\_SIEG.pdf](http://www.sgae.gouv.fr/webdav/site/sgae/shared/03_Autorites_FR_et_UE/Autres-positions/Guide_SIEG.pdf). Hämtat 2015-02-26.

<sup>84</sup> Kommissionens beslut (2012/21/EU) av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT L 7, 11.1.2012, s. 3–10, Celex 32012D0021).

<sup>85</sup> Regeringskansliet, Näringsdepartementet, N2013/1131/MK.

<sup>86</sup> [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/public\\_services\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/public_services_en.html).

Hämtat 2015-02-26.

<sup>87</sup> Kommissionens meddelande (2013/C 25/01) EU:s riktlinjer för tillämpning av reglerna för statligt stöd på snabb utbyggnad av bredbandsnät (EUT C 25, 26.1.2013, s. 1–26, Celex 52013XC0126(01)).

stödprogram där kommunerna inom landstingets gränser kan söka stödmedel hos landstinget för enskilda projekt.<sup>88</sup>

Kommissionen gav i april 2014 ut nya riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag.<sup>89</sup> Syftet är att ge medlemsstaterna råd om hur de kan stödja flygplatser och flygbolag utan att bryta mot EU:s regler om statligt stöd. Vid tiden för samrådet 2013 hade kommissionen cirka 60 öppna ärenden om statligt stöd inom luftfartssektorn.<sup>90</sup> Kommissionen lyfte samtidigt fram betydelsen av regionala flygplatser för ekonomisk tillväxt och geografisk sammanhållning, särskilt i isolerade, avlägsna och perifera delar av EU, samt uppmanade medlemsstaterna att anmäla nationella stödssystem framför att anmäla individuella stöd för enskilda flygplatser.<sup>91</sup> I riktlinjerna konstateras att mindre flygplatser ofta måste förlita sig på offentligt stöd för finansiering av verksamheten och att en stor majoritet av de regionala flygplatserna subventioneras regelbundet av offentliga myndigheter. Det handlar främst om investerings-, drifts- och startstöd. Uppförande och drift av flygplatser liksom flygbolagens verksamhet anses dock som ekonomisk verksamhet. Stöden till dem omfattas därför av reglerna om statligt stöd. I vissa fall kan dock verksamheterna definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, SGEI, enligt artikel 106.2 i EUF-fördraget och målet Altmark, vilket ger utrymme att finansiera dem. Regelpaketet som följde på domen i målet anses tillämpligt för stöd till flygplatser och flygbolag (se avsnitt 11.4.10). Riktlinjerna ger dock särskild vägledning för tillämpningen inom luftfartssektorn.<sup>92</sup>

Kommuner som äger och driver flygplatser i Sverige har sedan de nya riktlinjerna kommit anmält stödordningar till kommissionen. Bland dessa har bl.a. Skellefteå kommun förklarat sitt stöd som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, SGEI.

Regeringen gav i januari 2014 en särskild utredare i uppdrag att se över stöd till kommersiell service i särskilt utsatta glesbygds-

---

<sup>88</sup> SOU 2013:47 s. 62.

<sup>89</sup> Kommissionens meddelande (2014/C 99/03) Riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag (EUT C 99, 4.4.2014, s. 3–34).

<sup>90</sup> Kommissionens pressmeddelande, Nytt samråd om statligt stöd för flyget, Bryssel den 3 juli 2013.

<sup>91</sup> Kommissionens promemoria "State aid: Commission consults on new state aid rules for airports and airlines – Frequently asked questions", Bryssel den 3 juli 2013.

<sup>92</sup> Kommissionens meddelande (2014/C 99/03) Riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag (EUT C 99, 4.4.2014, s. 3–34), punkterna 5, 17, 27, 28, 67 och 68.

områden (dir. 2014:4). Utredaren ska undersöka förutsättningarna för ett stöd riktat till kommersiell service och viss offentlig service i de glesbygdsområden i landet som är särskilt sårbara och utsatta. Syftet med stödet är att medborgare och företag i dessa områden också fortsättningsvis ska ha tillgång till en grundläggande nivå av sådan service. Utredningen Service i glesbygd ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2015.

## **11.5 Utrymmet för kommunsektorn att ge statsstöd till allmännyttig verksamhet**

### **11.5.1 SGEI är ekonomiska tjänster av allmänt intresse**

Det vedertagna sättet att uttrycka begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är i princip en ordagrann översättning av uttrycket Services of general economic interest. Från det uttrycket är förkortningen SGEI hämtad. Det framstår då som att det allmänt ekonomiska står emot något särskilt ekonomiskt intresse. Frågan är om det är intresset som är ekonomiskt eller om det är tjänsterna som är ekonomiska? Begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse består enligt utredningens mening av två huvuddelar, nämligen allmänt respektive ekonomiskt. Uttrycket kommer från konkurrensreglerna i fördraget där det ekonomiska sätts främst. Genom att begreppet tjänster av allmänt intresse har lyfts in i EU:s primärrätt i protokoll 26 till EUF-fördraget har det allmänna intresset lyfts fram som det centrala. De allmänna tjänsterna består därigenom av dels ekonomiska, dels icke-ekonomiska. Begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skulle därför enligt utredningens mening bli mer begripligt om prefixet eller bestämningen av de allmänintressanta tjänsterna sätts först, dvs. att ordföljden ändras till ekonomiska tjänster av allmänt intresse, till skillnad från icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse där prefixet sedan tidigare har placerats först. Sammantaget bildar dessa två det som benämns tjänster av allmänt intresse. Trots den svenska språkversionen av EUF-fördraget kommer utredningen i det följande att använda sig av uttrycket ekonomiska tjänster av allmänt intresse. För att det inte ska råda något tvivel om att innebörden är densamma som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse bör uttrycket

enligt utredningens mening åtföljas av den internationellt vedertagna förkortningen SGEI.

### 11.5.2 Hur förhåller sig EU-rättens regler om statsstöd och SGEI till tjänster med allmänintresse i kommunsektorn?

**Utredningens bedömning:** När det föreligger en marknad för kommunal verksamhet är det kommunernas och landstingens kompetens som kan påverkas av reglerna om statsstöd och ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI.

#### *Allmänintresset*

Kommunalrätten och EU-rätten (eller unionsrätten) rör sig båda i gränslandet mellan politik och juridik. Särskilt på området för statsstöd och ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, gör sig politiken starkt gällande även i den juridiska kontexten. EU-rättens relativt tydliga marknads- och konkurrensregler kontrasterar mot det mer oklara men samtidigt intuitivt lättfattliga begreppet allmänintresset. Begreppet allmänintresset återfinns både i kommunallagen och i EU-rätten. I stor utsträckning torde begreppen motsvara varandra och avse samma företeelse. Innebörden av företeelsen och därigenom också tillämpningsområdet för den utvecklas dock delvis separat genom de två olika regelsystemen. Inom kommunalrätten syftar begreppet till att klargöra vad kommunerna och landstingen över huvud taget får befatta sig med. Inom unionsrätten har begreppet främst relevans när frågan väcks om det allmännas verksamhet är ekonomisk eller inte. Innebörden av allmänintresset påverkas också av att ansvaret för utvecklingen av respektive regler vilar i olika händer. Även om bedömningen av vad som är av allmänt intresse inom EU-rätten i stor utsträckning lämnas till medlemsstaterna, är EU:s regler ytterst en fråga för EU:s institutioner och påverkas av samtliga medlemsstaters förutsättningar och traditioner. Kommunalrätten utvecklas lokalt inom de ramar som kommunallagen och de svenska förvaltningsdomstolarna sätter.

Vad som är av allmänt intresse i en medlemsstat behöver inte vara det i en annan. Detsamma gäller inom en medlemsstat. De exempel på fall av icke-ekonomiska verksamheter av allmänt intresse som inom unionsrätten definierats av EU-domstolen visar att åtminstone vissa centrala funktioner i det offentliga åtagandet ansetts falla utanför konkurrensreglerna. Det handlar bl.a. om det militära försvaret, polisen samt flyg- och sjöfartssäkerhet. Att sådana centrala och ofta statliga tjänster faller utanför är dock inte helt utan undantag. Om samhället avreglerat eller konkurrensutsatt verksamheten kan konkurrensreglerna ändå bli tillämpliga.

### *Allmänintresset inom ekonomisk verksamhet*

Utanför kärnan för det offentliga åtagandet finns det tjänster som det existerar en marknad för och som i grunden därför är ekonomiska men där det finns ett allmänt intresse av att de tjänsterna utförs. Inom det området aktualiseras ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI. Dessa är sådana att det allmänna kan anses ha en skyldighet att säkerställa tillgången på dem, och därför en rätt att bedriva eller stödja sådan verksamhet. Det är ett sätt att legitimera ett åtagande och en aktivitet från det offentliga som i och för sig skulle kunna påverka en marknad eftersom tjänsterna är ekonomiska men där intresset av att tjänsterna utförs är så starka att de måste säkerställas.

Den kommunala kompetensen som den uttrycks i kommunallagen, lagen om vissa kommunala befogenheter och speciallagstiftning utgör grunden för vad kommuner och landsting får och ska göra. Inom den regleringen har EU:s institutioner ingen kompetens. Det är en svensk nationell fråga hur kompetensen fördelas mellan kommuner, landsting och staten. EU:s regler om statsstöd och ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, kan därför inte utvidga den kommunala kompetensen. Däremot har EU:s institutioner kompetens på marknadsområdet. Med den kan EU-domstolen avgöra vad som är ekonomisk verksamhet och vad som inte är det.

Kommuner och landsting bedriver och stödjer egen näringsverksamhet samt kan i viss utsträckning stödja annans näringsverksamhet inom ramen för sin kompetens. Eftersom EU-rättens före-

tagsbegrepp inte tar hänsyn till under vilken juridisk form ett företag bedrivs kan den även omfatta verksamhet som bedrivs i förvaltningsform, dvs. i egen regi. Unionsrätten kan på det sättet påverka den kommunala kompetensen även om EU inte har kompetens att avgöra den nationella kompetensfördelningen mellan stat och kommun. Här är dock fråga om att bedöma det allmännas kompetens på marknaden generellt. EU har på detta område rätt att avgöra vad som är statsstöd eller inte, oavsett om stöd ges till egen verksamhet eller till någon annans. Däremot har medlemsstaterna kompetens att bedöma vilka ekonomiska verksamheter som är av allmänt intresse.

### *Verksamheten och marknaden påverkar tillämpningen*

För tillämpningen av statsstöds- och övriga konkurrensregler är begreppet ekonomisk verksamhet centralt. Om en verksamhet är ekonomisk aktualiseras reglerna (se avsnitt 11.2.2). Det innebär dock inte att alla ersättningar som kommuner och landsting ger till sådana verksamheter utgör stöd. Så länge ersättningen motsvaras av det värde som de får för den och de alltså agerar som vilken annan marknadsaktör som helst aktualiseras inte stödreglerna över huvud taget. Skyldigheten att tillämpa reglerna uppkommer när verksamheten kommunen eller landstinget bedriver eller stödjer får ett icke-marknadsmässigt stöd och befinner sig på marknaden för verksamheten i området. De avgörande faktorerna handlar om kvalitativa aspekter på verksamheten, dvs. hur lik den är normalt företagande samt i vilken mån verksamheten påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Något entydigt svar på frågan om hur långt marknaden går in på den kommunala verksamheten går därför inte att ge, utan svaret skiljer sig från verksamhetsområde till verksamhetsområde samt kommuner och landsting emellan beroende på de lokala förutsättningarna. Det är dock enligt utredningens mening viktigt att varje landsting och kommun ställer sig frågorna om det föreligger en marknad för den särskilda verksamheten samt hur och i vilken omfattning de är engagerade på den och om de ger ett stöd, eftersom svaret på frågorna har betydelse för vilka regelverk de är skyldiga att tillämpa.



### 11.5.3 Vilket kommunalrättsligt utrymme finns att ge stöd?

**Utredningens bedömning:** Utrymmet för att ge stöd ser olika ut i kommunallagen och i EU-rätten. Kompetensen att ge stöd till enskild näringsverksamhet är i regel mindre enligt kommunallagen än enligt EU-rättens statsstödsregler. Möjligheterna att stödja verksamhet i egen regi är däremot normalt större enligt kommunallagen än möjligheterna att ge stöd enligt EU-rättens statsstödsregler.

#### *Både kommunallagen och EU-rätten sätter gränser*

Utrymmet för kommuner och landsting att ge stöd till enskild näringsverksamhet begränsas av både kommunallagen och reglerna om statsstöd. Den kommunalrättsliga regleringen sätter gränserna för vad kommunerna och landstingen över huvud taget får göra. Utgångspunkten för vad som är tillåtet för dem att engagera sig i är allmänintresset. Verksamheten ska gå ut på att tillhandahålla allmännyttiga verksamheter eller tjänster till medlemmarna.<sup>93</sup> På näringslivets område har denna allmänna kompetens i 2 kap. 1 § KL preciserats, genom att det i kommunallagen görs en åtskillnad mellan utrymmet för dem att själva bedriva näringsverksamhet och förutsättningarna för dem att stödja näringslivet (2 kap. 7 och 8 §§ KL). I lagen görs således en organisatorisk uppdelning mellan det kommunala, med främst s.k. sedvanlig kommunal affärsverksamhet, och (det egentliga) näringslivet. Utrymmet för engagemang på näringslivets område är av undantagskaraktär.<sup>94</sup> Detta gäller särskilt individuellt inriktat stöd som bara får lämnas om det finns synnerliga skäl för det.

Någon motsvarighet till uppdelningen i kommunallagen finns inte i statsstödsreglerna. Vid tillämpningen av dem kan en kommunal verksamhet även i egen regi betraktas som ett företag. Det är enligt dessa regler i princip tillräckligt att offentliga medel fördelas på ett sätt som snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna för att ett stöd ska anses ha getts. Det innebär

<sup>93</sup> Prop. 1990/91:117 s. 33 f.

<sup>94</sup> Prop. 1990/91:117 s. 34.

dock inte att alla stöd är otillåtna. Det finns i flera avseenden utrymme att ge stöd utan att det står i strid med EU-rätten. Utrymmet för statsstöd enligt artikel 107 i EUF-fördraget och tillhörande regler har redovisats i avsnitt 11.3. Den EU-rätt som ger utrymme för stöd till ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, har beskrivits i avsnitten 11.4.8–11.4.10.

### *Utrymmet för stöd*

EU-rättens företagsbegrepp och vad som anses som ekonomisk verksamhet medför att även inom den egna regionen kan verksamhet omfattas av EU-rättens konkurrensregler. Detta betyder att inte bara stöd till det egentliga näringslivet utan även finansiering av den egna verksamheten, när den anses som ekonomisk, kan utgöra stöd enligt EU-rätten.

Utrymmet att enligt 2 kap. 7 § KL driva egen näringsverksamhet förutsätter att den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt dess medlemmar. Inom ramen för den regleringen bedriver kommuner och landsting vad som brukar betecknas som sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Exempel på sådan verksamhet är reningsverk, gas- och värmeverk, kollektivtrafik och fritidsanläggningar. Enligt utredningens mening kan vissa av dessa tjänster vara sådana som avses i reglerna i EUF-fördraget om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI. Även andra former av ersättning till verksamhet i egen regi som anses som statsstöd kan omfattas av reglerna om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI. Det viktiga är dock att man följer anmälningsproceduren och övriga materiella regler för stödet.

I förhållande till reglerna i EU-rätten finns inget utrymme i kommunallagen för att lägga till ersättning för en rimlig vinst. I 2 § lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag har 2 kap. 7 § KL därför fått ge vika för begreppet affärsmässiga principer samtidigt som möjligheterna att ge av kommissionen godkända statsstöd till sådana bolag lyfts fram i förarbetena. Här är således ett exempel på att lagstiftaren funnit behov att med hänsyn till EU-rätten avvika från vad som annars följer av kommunalrätten.

Stöd till enskild är redan enligt likställighetsprincipen i kommunallagen som huvudregel olagligt. Stöd till enskilda näringsidkare är

inte heller tillåtet. Utrymmet enligt 2 kap. 8 § KL att stödja enskilda näringsidkare, eller det egentliga näringslivet, förutsätter att det föreligger synnerliga skäl. Ett historiskt vanligt förekommande fall då regeln kan aktualiseras är när det enskilda alternativet på orten viker och en viss service faller bort. I praxis har därför stöd till hotell, livsmedelsaffärer och bensinstationer i glesbygd tillåtits trots att dessa typer av verksamheter normalt får anses som en del av det egentliga näringslivet. Den rättsliga grunden för att stöd till dem ändå tillåtits enligt kommunallagen kan dock i praktiken ses som att det förekommit ett marknadsmisslyckande, vilket också är grunden för stöd till ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI. Sådana stöd kan därför enligt utredningens bedömning vara tillåtna även inom ramen för EU-rätten om man följer de regler som finns för hur sådant stöd får ges.

Självkostnadsprincipen i kommunallagen gäller som regel även konkurrensutsatt verksamhet och den sätter därför ett tak för hur stor ersättning som kan tas ut av medborgarna eller användarna av de kommunala tjänsterna. Den innebär därför ett hinder för att ta ut höga avgifter som kan generera vinst. De EU-rättsliga reglerna om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, ger dock utrymme för att i stödet räkna in en rimlig vinst. EU-rätten är därför generösare i det avseendet och innebär därför inga problem för kommunallagens självkostnadsprincip. Däremot kan friheten för kommunerna och landstingen att bestämma om verksamheten ska finansieras med avgifter eller skatter innebära ett problem statsstödsrättsligt eftersom de inte behöver täcka en verksamhets kostnader med avgifter. Denna frihet benämns ibland underskottsprincipen även om det kan diskuteras om den utgör en princip.

I svensk rättspraxis förekommer det ofta att det som grund för att ett beslut är olagligt enligt kommunallagen, åberopas att stödet inte har anmälts till kommissionen.<sup>95</sup> En utebliven anmälan av ett anmälningspliktigt stöd utgör ett olagligt stöd. I sådana fall har besluten därför upphävts. Senare har det dock i vissa fall, som i fallet Uppsala Arena, visat sig att kommissionen har godkänt stöden (se avsnitt 11.3.2).

Kommunala kompetensutredningen bedömde i betänkandet Kommunal kompetens i utveckling att bestämmelserna i 2 kap. 8 § KL

---

<sup>95</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 175 f.

om stöd till näringsverksamhet är förenliga med fördragets bestämmelser om statligt stöd och att det inte fanns något behov av att anpassa bestämmelserna. Undantagsmöjligheterna bedömdes då sammantaget mer generösa inom EU-rätten än i 2 kap. 8 § KL och dess rekvisit ”synnerliga skäl”. Utredningen fann inte heller skäl att i anslutning till den bestämmelsen införa en hänvisning till reglerna om statsstöd.<sup>96</sup> Regeringen delade utredningens bedömning.<sup>97</sup>

Sammantaget kan rättsläget bedömas som att – även om en direkt jämförelse är svår att göra – utrymmet för stöd till enskild näringsverksamhet är större enligt EU-rätten än enligt kommunallagen, vilket också den Kommunala kompetensutredningen ansåg.<sup>98</sup> Däremot begränsar EU-rätten utrymmet för att finansiera eller stödja verksamhet i egen regi. Ett stöd som är förenligt med kommunallagen bör vara förenligt med EU-rätten under förutsättning att EU-rättens regler om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, tillämpas. I den meningen har utrymmet för kommuner och landsting att agera på marknaden inte minskat genom EU-medlemskapet. Däremot ställer EU-rätten krav på vissa åtgärder för att ett stöd ska kunna vara förenligt med EU-rätten.

#### 11.5.4 När aktualiseras det i statsstödssammanhang att bedöma om kommunala tjänster är SGEI?

**Utredningens bedömning:** När marknaden inte kan tillhandahålla en tjänst på de villkor som samhället anser bör gälla (s.k. marknadsmisslyckande), kan det bli aktuellt att definiera den som en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI.

*En tjänst definieras som en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI, vid s.k. marknadsmisslyckande*

För en stödgivare kan det finnas en poäng att definiera en tjänst som en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI, eftersom det ger större utrymme att ge stöd som är förenligt med statsstödsreglerna.

<sup>96</sup> SOU 2007:72 s. 249 ff.

<sup>97</sup> Prop. 2008/09:21 s. 51 ff.

<sup>98</sup> SOU 2007:72 s. 249 ff.

Det gör att det ur en stödgivares perspektiv är attraktivt att bedöma tjänsten som en sådan. Av EU-domstolens praxis och kommissionens post-post Altmark-paket framgår emellertid att det finns gränser för vad som kan anses som en sådan tjänst. Det krävs därför en analys av vad för slags tjänster det är fråga om och när det kan bli aktuellt att bedöma en tjänst som en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI.

Det väsentliga är enligt utredningens uppfattning att avgöra om den allmänna tjänsten är ekonomisk eller icke-ekonomisk. Är det fråga om en icke-ekonomisk tjänst faller den utanför konkurrensreglerna. Utgångspunkten är att mycket av det kommunerna och landstinget tillhandahåller eller producerar är icke-ekonomiska tjänster. Till de ekonomiska tjänsterna hör enligt utredningens mening som utgångspunkt sedvanlig kommunal affärsverksamhet där kommuner och landsting mot betalning tillhandahåller infrastruktur samt tjänster och förnödenheter som gatuhållning, kollektivtrafik, avfallshantering, energi och vatten samt fritidsanläggningar. Sjukvård och utbildning har traditionellt hört till de icke-ekonomiska. Hur man bör se på bostadssektorn är något som utredningen EU & kommunernas bostadspolitik (N S 2013:11) ska analysera. Samtidigt pekar kommissionens beslut i det regelpaket som följde Altmark-domen på att tjänster inom sjukvårdsområdet och det sociala området kan utgöra ekonomiska tjänster men att områdena som utgångspunkt bör hamna utanför den ekonomiska sfären. Var gränserna går nu och i framtiden är emellertid svårt att svara på. En bedömning måste göras för varje tid, marknad och verksamhet. Att generellt skärskåda den kommunala sektorn med de glasögonen låter sig inte göras. Man måste ytterst göra en bedömning för varje verksamhet som bedrivs. Även då kan det i det enskilda fallet vara förenat med betydande svårigheter att avgöra om en verksamhet som bedrivs i egen regi anses som ett företag i konkurrensrättslig mening.

När kan det då bli aktuellt att avgöra om en tjänst är en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI? Enligt utredningens mening aktualiseras reglerna om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, i statsstödssammanhang för att legitimera ett stöd som annars skulle ha varit oförenligt med EUF-fördraget. Behovet av att använda sig av dessa regler aktualiseras enligt utredningens mening därför endast när en ersättning som ges ut med allmänna medel

skulle kunna anses som statligt stöd. Med andra ord måste det förekomma att en ersättning avses utgå till en tjänst och att den tjänsten anses som ekonomisk samt att någon mottar ett stöd innan det behöver prövas om tjänsten är av allmänt intresse. Det innebär att verksamheter som så att säga står på egna ben och bär sina egna kostnader inte blir aktuella i detta sammanhang även om verksamheten i sig kan anses som ekonomisk. Om ett kommunalt bolag inte får något som helst tillskott av allmänna medel finns inte något stöd och det saknas skäl att pröva om det utför en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Verksamhet i den egna förvaltningen kan däremot tänkas beröras av regelverket eftersom de mottar skattemedel. Frågan om en tjänst är en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI, aktualiseras enligt utredningen alltså i situationer där det föreligger ett statsstöd.

Enligt utredningens mening bör kommuner och landsting använda ett mer proaktivt förhållningssätt när frågor om stöd aktualiseras och inte vänta tills någon faktiskt genom klagomål till kommissionen eller överklagande av ett kommunalt beslut ifrågasätter ett stöd. En analys bör därför naturligtvis föregå ett stöd. Annars riskerar kommunen eller landstinget att både överträda reglerna och att den åtgärd som man vill genomföra fördröjs.

Samtidigt är det enligt utredningens mening inte möjligt att skärskåda hela den offentliga sektorn, kommunsektorn eller alla kommunala verksamheter för att avgöra om de innefattar ekonomiska tjänster som kan anses innefatta sådant stöd där regelverket om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, möjligen skulle bli tillämpligt. Ur ett statsstödsrättsligt perspektiv föreligger förstås ett behov av analys redan med befintliga regler och verksamhet för att veta i vilken utsträckning ekonomisk verksamhet bedrivs och om den bedrivs i enlighet med statsstödsreglerna. När det gäller specifikt tillämpning av reglerna om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, på statsstödsområdet är dessa inte i sig obligatoriska att tillämpa. De blir tillämpliga i den mån man vill stödja sig på dem för att möjliggöra ett stöd som annars inte skulle vara möjligt enligt statsstödsreglerna. Det måste enligt utredningens mening därför föreligga ett konkret behov av att kunna ge stöd för att just en sådan analys ska göras.

När uppstår då detta behov? Behovet kan, som utredningen bedömer det, aktualiseras alltifrån när en viss samhällsservice över

huvud taget inte finns till när andra marknadsaktörer inte kan tillhandahålla tjänsterna på av samhället acceptabla villkor. Sådana villkor kan t.ex. avse pris, kvalitet och kontinuitet. I båda typfallen är det fråga om att upprätthålla servicen när det föreligger ett marknadsmisslyckande. Av den genomgång av rättsläget som gjorts i det föregående framgår att reglerna om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, kan tillämpas på ersättning för sådana tjänster när det föreligger ett marknadsmisslyckande.

Enligt utredningens bedömning kan tillämpningen i kommunalt sammanhang aktualiseras när det är fråga om dels vikande samhällsservice, dels att marknads villkor inte är sådana som kommunen eller landstinget anser bör gälla. Typiskt sett förekommer det första fallet i glesbygd eller i delar av landet med negativ befolkningsutveckling för att stödja samhällsservice som annars inte kan upprätthållas. Det andra fallet kan förekomma i hela landet, vilket innebär att det möjliggör stöd till verksamheter även i urbana delar av landet eller i tillväxtregioner där det visserligen existerar en marknad för tjänsten men där tjänsten inte kan tillhandahållas på villkor som det offentliga anser bör gälla.

I praktiken kan frågan om när reglerna blir tillämpliga därför aktualiseras såväl när den lokala livsmedelsbutiken hotas till följd av vikande befolkningsunderlag som när den expansiva kommunen vill bygga eller stödja en ny konferens-, event- eller idrottsanläggning. Samtidigt kan reglerna bli tillämpliga om en kommunal verksamhet som verkar på en marknad inte är självfinansierad utan går med underskott och därför finansieras med skattemedel samtidigt som det finns, eller skulle kunna finnas, privata alternativ till den verksamheten som verkar på samma marknad. Exempel på sådana skulle kunna vara större badanläggningar, gym- eller spa-verksamhet, avfallshantering eller energiproduktion. Andra exempel skulle kunna vara företagsparker eller viss ögonkirurgi om den innefattar extra tjänster i form av t.ex. en synkorrektion som även kan erbjudas på marknaden genom privata alternativ.

Sammanfattningsvis kan sägas att det marknadsmisslyckande som kan aktualisera bedömningen om en kommunal tjänst är en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI, uppstår när det behövs på grund av att marknaden inte kan tillhandahålla en viss allmännyttig tjänst enligt sådana villkor som samhället anser skäliga.

*Utrymmet för stöd till ekonomiska tjänster av allmänt intresse*

Om en ekonomisk tjänst är av allmänt intresse finns som ovan redovisats särskilda regler som gör att stöd till dessa är förenliga med EU-rätten. Till att börja med gör de s.k. de minimis-reglerna att stöd i form av ersättning under 500 000 euro under tre år, eller cirka 1,5 miljoner kronor per år inte träffas av regelverket. Över det beloppet finns dessutom enligt kommissionens beslut en väsentligt högre gräns om hela 15 miljoner euro, eller cirka 140–150 miljoner kronor, per år på alla områden utom transportområdet under vilken stöd inte behöver anmälas till kommissionen. Sjukvården och stora delar av den sociala sektorn är dessutom helt undantagna. Kommissionen ger enligt utredningens bedömning medlemsstaterna större frihet för sociala tjänster, vilket visas både genom beslutet i det reviderade Altmark-paketet och genom meddelandet om sociala tjänster av allmänt intresse. Stöden måste dock dels korrekt bedömas ges till en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI, dels vara utformade i enlighet med kommissionens regler.

För att en ersättning till en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI, ska vara förenlig med statsstödsreglerna krävs att stödgivaren följer ett antal formella regler enligt kommissionens ovan beskrivna regelpaket (se avsnitt 11.4.9). Grundläggande för storleken på det stöd som kan ges är att stödet inte får innebära någon överkompensation i förhållande till den tjänst som ska utföras. Det är kostnaderna för tjänsten som ska ersättas. Samtidigt ger reglerna utrymme för att räkna in en rimlig vinst för stödmottagaren. Om det ges ersättning därutöver anses hela beloppet som stöd. För att dessa bedömningar ska kunna göras måste ersättningen kunna mätas. Därför finns i kommissionens regelverk vissa beräkningsmetoder beskrivna som stödgivarna kan använda sig av för att uppfylla kraven enligt reglerna. Dessa är relativt detaljerade. För att reglerna ska få genomslag finns också krav på transparens och särredovisning av den stödmottagande verksamheten. Transparensen åstadkoms genom dels ett offentligt samråd, dels att uppgifter om samrådet, skyldigheterna som stödmottagaren åtar sig, stödmottagaren och stödbeloppet publiceras på internet. För ersättning över 15 miljoner euro tillkommer enligt kommissionens beslut ytterligare krav på vad som ska publiceras. Bland de ytterligare kraven kan nämnas att uppgifter om ersättningen ska hållas tillgängliga i minst tio år.



Uppgifterna ska kunna lämnas till kommissionen för att den ska kunna avgöra om ersättningen är förenlig med beslutet. De närmare formella kraven framgår av kommissionens paket. Kraven följer också delvis redan av transparenslagen.

### 11.5.5 Vem bör nationellt bedöma om en tjänst är en SGEI?

**Utredningens bedömning:** Kommuner och landsting har inom sin allmänna kompetens rätt att i enskilda fall anförtro någon en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI.

Staten bör vid behov sektorsvis utreda, bedöma och eventuellt reglera ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI.

De EU-rättsliga reglerna om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, ger stort utrymme för medlemsstaterna att avgöra vad som är en sådan tjänst. Kommissionens arbete begränsas till att kontrollera om medlemsstaterna vid utövandet av den friheten har gjort sig skyldiga till några uppenbara fel. Däremot bestämmer reglerna inte vilka organ inom medlemsstaterna som kan avgöra om en tjänst är en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI. Det är en intern fråga för varje medlemsstat. Som en del av medlemsstaten anses kommuner och landsting.<sup>99</sup> Det innebär att de, så länge EU eller staten inte tagit uppgiften i anspråk, själva torde kunna avgöra om en ekonomisk tjänst är av allmänt intresse. När däremot den svenska staten genom lagar, andra författningar eller på annat bindande sätt tagit ställning till om en tjänst är en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI, och anförtrott någon den är förstuds kommunerna och landstingen bundna av den bedömningen.

Bedömningen om det föreligger ett marknadsmisslyckande kan göras generellt och nationellt eller lokalt och i enskilda fall. De lokala marknadsmisslyckandena kan vara så spridda i landet att de kan anses generella och vara av nationell betydelse. Den hittillsvarande utvecklingen har inneburit att bedömningarna av detta har genom förordningarna om veterinär service, taltidningar och mot-

<sup>99</sup> Se t.ex. mål C-248/84, Tyskland mot kommissionen, REG 1987 4013 (s. 4036–4043) i fråga om statsstöd.

tagarutrustning samt läkemedelsförsörjning skett sektorsvis på nationell nivå för att ta hand om ett generellt problem.

Staten har redan viss erfarenhet av problemställningen. De områden där staten definierat en tjänst som en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI, har visserligen rört statliga tjänster och inte kommunala. Frågeställningarna har dock aktualiserats sektorsvis. Även kommissionen tar i sina översyner utgångspunkter i olika sektorer, t.ex. flyget. För närvarande pågår flera statliga sektorsöversyner som berör ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI. En statlig utredning analyserar de allmännyttiga bostadsföretagen och en annan utreder stöd till kommersiell service i särskilt utsatta glesbygdsområden. Sådan service kan enligt den sistnämnda utredningens direktiv t.ex. avse dagligvaror, drivmedel, post, grundläggande betaltjänster och apoteksombud.<sup>100</sup>

Mycket talar för att arbetet fortsatt bör göras sektorsvis när marknadsmisslyckandena är nationella, även när de avser tjänster som rör kommuner och landsting. Sådana sektorsvisa översyner bör vara statens ansvar att samordna. Att avgöra om en tjänst är en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI, kan vara komplext. Följderna av att en tjänst bedöms som en sådan kan också vara genomgripande och innebära administrativt arbete. Ett nationellt arbete för särskilda typer av tjänster eller på särskilda områden bör underlätta för kommunerna och landstingen som då inte behöver göra det arbetet var och en. Arbetet kan också bli både djupare och bredare och jämförelser kan ske mellan olika delar av landet. Att definiera en tjänst på nationell nivå kanske dock inte alltid låter sig göras. En tjänst skulle kunna anses som en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI, i vissa delar av landet men inte i alla. Att väga in de lokala förutsättningarna behöver dock kunna göras oavsett om tjänsten definieras lokalt eller nationellt. I förhållande till EU och kommissionen är det utredningens uppfattning att en nationell bestämning av en tjänst bör väga tyngre än om en eller flera enskilda kommuner eller landsting gör den bedömningen, särskilt om bedömningarna skulle skilja sig åt mellan kommuner och landsting med jämförbara förutsättningar. Det finns sammantaget enligt utredningen ett stort värde i att frågorna belyses sektorsvis på natio-

---

<sup>100</sup> Utredningen om EU & kommunernas bostadspolitik (N S 2013:11) och utredningen Service i glesbygd (N 2014:01).

nell nivå. Utredningens bedömning är att staten bör ta ett stort ansvar för att frågorna belyses och bedöms. I vilken utsträckning staten bör ta fram sektorsvis reglering är dock en sådan fråga som man då kan överväga. Även med en nationell reglering kan krävas åtgärder på kommunal nivå för att genomföra enskilda stöd till verksamheter.

En sektorsvis samordning av frågorna på nationell nivå vid behov frántar inte kommunerna och landstingen deras kompetens att avgöra vilka verksamheter som de inom sin kompetens vill stödja. Den kompetensen har de redan i dag. De har också en skyldighet att följa statsstödsreglerna och måste då kunna åberopa reglerna om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, för att säkerställa att ersättning är rättsenlig, särskilt för stöd som kan ifrågasättas. Även med en ökad sektorslagstiftning från statens sida kommer det att finnas fall där kommuner och landsting har ett intresse av att kunna lämna ersättning till verksamheter för att säkra tillgången på vissa tjänster. Regelverket om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, kan då behöva tillämpas. Det bör främst vara aktuellt när stöd behövs på grund av att det privata alternativet fallerat.

I de fall det aktualiseras är frågan hur dessa enskilda ärenden ska hanteras. Ett nationellt förfarande motsvarande det system för statsstöd med anmälan till kommissionen där det skulle krävas ett godkännande från en statlig myndighet eller annan företrädare för svenska staten skulle kunna vara en lösning. Det skulle dock enligt utredningens bedömning kunna ifrågasättas om detta inte är ett otillåtet ingrepp i den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen (1 kap. 1 § samt 14 kap. 2 och 3 §§ RF). Det skulle i princip innebära att kommunerna i enskilda fall skulle behöva begära ett godkännande av om en uppgift de utför, stödjer eller planerar är en kommunal angelägenhet och ryms inom det kommunala självstyret. Det är en rättslig kontroll som normalt inte bör ankomma på en statlig myndighet utan förbehållas medlemmarna och domstolarna genom laglighetsprövning. I enskilda fall måste kommunerna och landstingen kunna bestämma om en tjänst är en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI, för att främst kunna motivera varför de stött den. Det är på sätt och vis något kommunerna och landstingen redan gjort inom ramen för kommunallagens regler om stöd till enskild näringsverksamhet. I vilken utsträckning kommuner

och landsting även kan använda sig av reglerna om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, i artikel 106.2 i EUF-fördraget för att stödja näringsverksamhet är däremot mera oklart. Det finns såvitt utredningen känner till inte många exempel på att kommuner och landsting använt sig av dessa regler. Det finns därför ett behov av att klargöra förutsättningarna för kommuner och landsting att använda sig av dem.

### 11.5.6 Kommuner och landsting kan tillämpa reglerna om SGEI

**Utredningens bedömning:** Kommuner och landsting är skyldiga att tillämpa reglerna om statsstöd när de ger stöd. De är däremot inte skyldiga att tillämpa reglerna om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI. De har dock de rättsliga förutsättningar som behövs för att kunna göra det.

#### *Kommuner och landsting har de rättsliga möjligheterna*

Kommunerna och landstingen anses som en del av medlemsstaten. De kan därför ge vad som unionsrättsligt utgör statsstöd. De är då skyldiga att följa statsstödsreglerna. Vissa stöd kan med hänvisning till reglerna om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, ges så att de är förenliga med fördraget eller inte ens anses som stöd.

De skyldigheter som följer av unionsrätten för att ett stöd till en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI, ska kunna ges utvecklas av EU-domstolen med utgångspunkt i EUF-fördraget. De kriterier som hittills gäller för detta har, som redovisats ovan, (se avsnitt 11.4.8) lagts fast i fallet Altmark. På den nämnda domen har kommissionen byggt det regelverk som ska styra hanteringen och bedömningarna av dessa frågor (se avsnitt 11.4.9). Kommissionens regler får anses ge uttryck för den inriktning eller politik som den menar bör gälla för bedömningen av stöd till dessa tjänster. Dessa regler har och kommer att kunna ändras till följd av bl.a. ny rättspraxis eller nytt förhållningssätt från kommissionen.

Kommissionens uttolkning av Altmark innebär att för att stöd ska kunna lämnas ska det för det första ske genom ett rättsligt

bindande dokument. Vilken typ av handling det kan vara lämnas till medlemsstaten att bestämma. Med medlemsstat avses uttryckligen i detta sammanhang även regionala och lokala myndigheter.<sup>101</sup> Det kan därför i princip ske genom allt ifrån lagstiftning till avtal eller genom kombinationer av sådana rättsliga dokument. Ett anförtroende i lagstiftningen bör enligt utredningens mening eftersträvas. Det ger också en större tyngd i förhållande till EU:s institutioner och för tolkningen av fördraget än om enskilda kommuner och landsting ger sin tolkning. Kommuner och landsting har inte rätt att stifta lag men de har ett antal andra rättsliga instrument för att binda någon som för deras räkning tar hand om en tjänst. Om en tjänst anförtros inom den egna förvaltningen kan det ske genom en delegationsordning. I förhållande till kommunala bolag kan anförtroendet ske i en bolagsordning. Lämnas uppgiften över till en privat utförare, såväl vinstdrivande som idéburna, kan utföraren av tjänsten bindas genom ett avtal. Det finns således regler för att hantera det första kravet som EU-rätten ställer.

Vad det styrande dokumentet ska innehålla följer delvis av kommissionens paket. Enligt rambestämmelserna och meddelandet ska i dokumentet anges innebörden av skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster och skyldigheternas varaktighet, företaget, och i förekommande fall, det berörda territoriet, innebörden av exklusiva eller särskilda rättigheter som beviljats företaget av den beviljande myndigheten, beskrivning av kompensationsmekanismen och parametrar för att beräkna, övervaka och se över ersättningen samt åtgärder för att undvika och återkräva eventuell överkompensation.<sup>102</sup> I övrigt är det upp till kommunen eller landstinget att avgöra vad det bör innehålla. Enligt utredningens mening innebär kraven att det är centralt att den allmännyttiga tjänsten tydligt definieras och dokumenteras i det styrande dokumentet och att det klart går att peka ut vad i tjänsten som gör att den skiljer sig från tjänster som marknaden kan tillhandahålla. Om kommissionens beslut i stället är tillämpligt gäller

---

<sup>101</sup> Punkt 15 i kommissionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster.

<sup>102</sup> Punkt 16 i kommissionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster och punkt 52 i kommissionens meddelande 2012/C/8/02.

att innehållet ska vara detsamma men därutöver ska även en hänvisning till beslutet finnas med.<sup>103</sup>

För det andra krävs att det ska finnas någon form av beräkningsmetod för ersättningen. Kommuner och landsting bör kunna använda sig av någon av de metoder för kostnadsberäkningen som kommissionen anvisar. Enligt det tredje kriteriet får ersättningen inte överstiga kostnaderna för att leverera tjänsterna, med hänsyn tagen till intäkter och en rimlig vinst. Detta utgör inget kommunalrättsligt problem. Det fjärde kriteriet som innebär ett test av marknaden kan kommuner och landsting främst uppfylla genom att tillämpa reglerna för offentlig upphandling. Om de inte väljer det finns möjligheter enligt Altmark att göra en undersökning av de kostnader som ett normalt företag skulle ha haft med tillägg för en rimlig vinst. Sammanfattningsvis är det utredningens bedömning att kommuner och landsting har möjligheter att med nuvarande rättsläge vidta de åtgärder som behövs för att tillämpa unionsrättens regler om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI.

*Ett fiktivt exempel på hur stöd till en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI skulle kunna gå till*

För att i någon mån kunna belysa hur det ovanstående skulle kunna gå till ges här ett fiktivt exempel på hur en kommun kan ge ett stöd till en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI. Utredningen utgår ifrån att verksamheten i exemplet är kompetensenlig enligt kommunallagen. Utredningen vill betona att detta bara är ett teoretiskt exempel och alltså inte kan tas till intäkt för att bedömningar alltid skulle gå till på detta sätt i praktiken.

Låt säga att en kommun har för avsikt att se till att ett nytt äventyrsbad uppförs och drivs. Anläggningen ska vara så stor att den både täcker behovet hos kommunmedborgarna, men även lockar besökare från andra kommuner och grannländerna, åtminstone under delar av året. Utgångspunkten är att det inte är möjligt för någon marknadsaktör att uppföra och driva anläggningen på rent marknadsmässiga grunder, kommunen behöver därför på något sätt finansiera uppförande och drift med skattemedel. Det är också en

---

<sup>103</sup> Artikel 4 i kommissionens beslut 2012/21/EU.

grundförutsättning för att statsstödsreglerna blir aktuella. Kommunen behöver samtidigt göra en bedömning huruvida verksamheten ifrågaska betraktas som en ekonomisk verksamhet i statsstödsrättslig mening (se avsnitt 11.2.2 och 11.2.3), samt huruvida den kan anses påverka handel och konkurrens mellan medlemsstaterna. Om något av dessa kriterier inte är uppfyllt rör det sig inte om statligt stöd. Det kan vara en svår sak att avgöra, men låt oss åtminstone för exemplets skull anta att det inte kan uteslutas att alla dessa kriterier är uppfyllda.

När nu kommunen gjort bedömningen att det stöd man avser att ge till det planerade äventyrsbadet träffas av statsstödsreglerna behöver stödet utformas på ett sätt som gör det förenligt med den inre marknaden. Detta oavsett huruvida man tänker låta den egna förvaltningen, det egna kommunala bolaget eller en privat vinstdrivande eller idéburen aktör bygga eller driva anläggningen. En väg att gå är att klassificera verksamheten som en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI. För att göra det krävs att det föreligger ett marknadsmisslyckande, att marknaden inte på egen hand kan tillgodose ett konstaterat behov av en ny badanläggning hos medborgare och föreningsliv, åtminstone inte till ett pris som kan anses rimligt, utan att kommunen skjuter till skattemedel. Någon form av marknadsanalys behöver göras för att visa att ovanstående verkligen gäller – att marknadsaktörer inte inom en nära framtid har för avsikt att tillgodose det aktuella behovet, samt att behovet verkligen finns och är allmänt och inte i form av ett särintresse.

Kommunen gör bedömningen att ett lån till förmånliga villkor är en lämplig finansiering, och att mottagaren gynnas med 3 miljoner euro årligen i jämförelse med om denne lånat upp samma summa på den reguljära lånemarknaden. Om det årliga stödet till äventyrsbadet hade överstigit 15 miljoner euro hade takbeloppet i kommissionens SGEI-beslut överskridits, och kommunen hade varit tvungna att tillämpa rambestämmelserna. Då hade kommunen redan i detta skede behövt genomföra någon form av offentligt samråd för att beakta användarnas och tjänsteleverantörernas intressen. Vidare borde kommunen med fördel ta kontakt med Näringsdepartementet för att börja utarbeta en förhandsanmälan till kommissionen, eftersom rambestämmelserna kräver en sådan innan något stöd kan beviljas.

Kommunen har nu konstaterat att stödet träffas av statsstödsreglerna, men att verksamheten kan klassificeras som en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI. Kommunen bör nu ta ställning till ifall stödet ska ges på ett sätt som gör att Altmark-kriterierna uppfylls (avsnitt 11.4.8). Om dessa kriterier uppfylls anses inte mottagaren av stödet gynnas och statsstödsreglerna blir inte tillämpliga. Bäst förutsättningar att uppfylla Altmark har kommunen om man genomför en offentlig upphandling för uppförande och drift av äventyrsbadet. Kommunen kan också på andra sätt än genom upphandling försöka bevisa att aktören som ska bygga eller driva anläggningen är effektiv, genom t.ex. jämförelser med liknande verksamheter som kan anses effektiva. Den metoden får dock anses mer rättsligt osäker. Utöver det behövs ett tydligt anförtroende och att ersättningsmekanismen ska vara beskriven på förhand, men det är rimligtvis kriterier som ingår i den aktuella typen av avtal, kontrakt eller andra styrdokument även utan SGEI-reglerna i åtanke. Det som däremot måste säkerställas, och det oavsett om offentlig upphandling tillämpas eller inte, är någon form av tak för hur stor vinst aktören kan göra innan stödet börjar räknas ner eller rent av måste återbetalas (tredje Altmark-kriteriet). Här behöver kommunen avgöra vad som är att anse som ”rimlig vinst” för den aktuella verksamheten, och i lämplig form slå fast att vinst över denna gräns ska återgå till kommunen. Om Altmark-kriterierna därmed kan anses uppfyllda rör det sig inte om statsstöd, och kommunen har därmed inga krav på sig att genomföra ett särskilt samråd eller ta kontakt med Näringsdepartementet för att utforma en förhandsanmälan, även om stödet överskrider 15 miljoner euro per år.

Om kommunen inte vill försöka uppfylla Altmark-kriterierna (för att man t.ex. inte vill upphandla och för att man bedömer det som svårt eller rättsosäkert att försöka uppfylla det fjärde kriteriet på annat sätt), kan man tillämpa SGEI-reglerna. Ersättningsens omfattning men även verksamhetens art styr i huvudsak vilket dokument som kan tillämpas. För stöd upp till 500 000 euro under en treårsperiod gäller de särskilda de minimis-bestämmelserna. Stöd under denna gräns räknas inte som statligt stöd och därför behövs ingen särskild reglering som säkerställer att vinsterna för aktören som bygger eller driver äventyrsbadet blir för stora.

Eftersom kommunens lånefinansiering medför ett gynnande som uppgår till 3 miljoner euro årligen är det i stället beslutet som kan



tillämpas. Kommunen behöver uppfylla kraven i beslutet på anförtröendets utformning, att ersättning ska vara tydligt beskriven i förväg och inte överstiga kostnaderna för att uppföra eller driva äventyrsbadet, inklusive en rimlig vinst. Anförtröendet till den som ges uppdraget ska ske genom en rättsligt bindande handling där samhällsuppdraget klart definieras. Med tanke på den omfattning som ett sådant samhällsåtagande som ett stort äventyrsbad utgör krävs sannolikt ett fullmäktigebeslut som grund. Därefter kan verkställandet läggas på styrelsen eller någon behörig nämnd som kan konkretisera uppdraget i ett avtal eller i andra styrande dokument beroende på vem som ges uppdraget att uppföra eller driva anläggningen. Utöver att uppdraget ska definieras i avtalet krävs naturligtvis att de villkor som ska gälla tas med i avtalet. Bland dessa villkor är det mest relevanta i detta sammanhang ersättningens storlek. För beräkningen av ersättningen ska kommissionens regler tillämpas (se avsnitt 11.4.9). För att kunna säkerställa att ersättningen inte överstiger kostnaderna för utförandet av tjänsten med hänsyn till rimlig vinst, måste verksamheten särredovisas så att det går att kontrollera detta. Regelbundna kontroller är också ett krav från kommissionen för att ersättningen inte ska bli för stor. Både särredovisning och kontroller är därför också något som måste tas med i avtalet. Om kriterierna i beslutet är uppfyllda anses stödet på förhand vara förenligt med den inre marknaden, och kommunen behöver inte kontakta vare sig Näringsdepartementet eller kommissionen innan stödet till aktören som ska bygga eller driva äventyrsbadet beviljas.

Detta var en summarisk konkretisering av kraven som följer av reglerna om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, som har redovisats i avsnitt 11.4. Utredningen vill därför i första hand hänvisa till dem och även till kommissionens flödesschema och vägledning i avsnitt 11.4.9.

### 11.5.7 Krav på registrering, rapportering, tillsyn och särredovisning

**Utredningens bedömning:** Hur kraven på registrering av stöd av mindre betydelse, rapportering om tillämpningen av kommissionens rambestämmelser och beslut samt tillsyn ska uppfyllas bör övervägas ytterligare i särskild ordning.

*Krav på registrering, rapportering och tillsyn som följer av kommissionens paket bör övervägas i särskild ordning*

Utredningen har enligt sina direktiv uppdraget att i anslutning till uppdraget om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, analysera vilka skyldigheter som den unionsrättsliga regleringen medför, i synnerhet avseende redovisning, rapportering och tillsyn. Skyldigheterna avser statsstöd och har delvis behandlats ovan. De formella kraven är relativt omfattande. Vissa av kraven förutsätter eller skulle åtminstone främjas av en samordning på nationell nivå. Det gäller främst krav på registrering och rapportering av stöd.

Kravet på registrering avser stöd av mindre betydelse och framgår i kommissionens förordning som reglerar sådant stöd.<sup>104</sup>

Kraven på rapportering återfinns i kommissionens rambestämmelser<sup>105</sup> och i beslutet<sup>106</sup> samt innebär ett krav på redovisning till kommissionen av det totala stödbeloppet, eventuella tillämpningsproblem etc. Detta är ytterst statens ansvar.

Kontroll av eventuell överkompensation till respektive mottagare av ersättning enligt SGEI-reglerna ska ske minst vart tredje år. Eventuell överkompensation ska medlemsstaten ålägga företaget att betala tillbaka.<sup>107</sup> För återkrav av olagliga statsstöd gäller lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler (se avsnitt 11.3.3).

Kraven som redovisats här är av sådan karaktär att de inte hör hemma i en kommunallag. De omfattar också statliga myndigheter

<sup>104</sup> Artikel 3.3 i kommissionens förordning (EU) nr 360/2012.

<sup>105</sup> Punkt 62 i kommissionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster.

<sup>106</sup> Artikel 9 i kommissionens beslut.

<sup>107</sup> Punkt 49 i rambestämmelserna och artikel 6 i kommissionens beslut.

och gäller generellt frågor om statsstöd. De ger också uttryck för kommissionens nuvarande syn på rättsläget. De har tidigare ändrats och kan komma att ändras igen. Det är därför utredningens bedömning att det behövs en nationell ordning för att hantera dessa krav. Denna bör dock lämpligast övervägas i särskild ordning.

### *Möjligheterna att tillämpa reglerna förutsätter särredovisning*

Ett av de obligatoriska kraven i EU-rätten vid tillämpning av reglerna om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, som följer av Altmark är särredovisning av den verksamhet som ges stöd. Kravet är ett utflöde av principen om transparens och syftar till att göra det möjligt att bedöma om den ersättning som getts till den verksamhet som avses stödjas är rättsenlig och inte innebär någon överkompensation. Det kan anföras skäl för att reglera det kravet i kommunallagen, framför allt eftersom det kan påverka friheten för kommuner och landsting att organisera sin verksamhet men även eftersom det enligt utredningens bedömning bör ankomma på stöd-givaren att förvissa sig om att den verksamhet som stöds uppfyller de rättsliga förutsättningar som krävs för stödmottagaren att kunna ta emot stödet. Kravet på särredovisning återfinns dock redan i den s.k. transparenslagen som ska tillämpas för ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, med en omsättning på över 40 miljoner kronor de två föregående åren och i kommissionens reformerade post-Altmark-paket. För kommuner och landsting finns särskilda krav på särredovisning för viss kollektivtrafik och kommunala elföretag.<sup>108</sup> Någon generell reglering om särredovisning finns dock inte. Frågor om särredovisning ses dock för närvarande över av KomRed-utredningen redovisning (Fi 2014:13). Utredningen ser därför inte anledning att inom ramen för en översyn av kommunallagen ytterligare överväga frågan om särredovisning av SGEI.

---

<sup>108</sup> 3 kap. 5 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter och 7 kap. 2 § ellagen (1997:857).



## 12 Påverkan från EU:s upphandlingsregler

### 12.1 Upphandlingsreglernas påverkan på organisationsfriheten

**Utredningens bedömning:** De direktivstyrda upphandlingsreglerna påverkar utrymmet för kommuner och landsting att utnyttja sin organisationsfrihet.

#### *Upphandlingsreglerna*

Ett syfte med upphandlingslagstiftningen är att upphandlande myndigheter och enheter, bl.a. kommuner, landsting och kommunala bolag ska göra bra affärer för att använda de offentliga medlen på bästa sätt. Samtidigt ska reglerna skapa förutsättningar för leverantörer att konkurrera på lika villkor om de offentliga uppdragen. Reglerna vilar till stora delar på EU-direktiv om offentlig upphandling, vilka nyligen varit föremål för revidering. De genomsyras av flera grundläggande unionsrättsliga principer som följer av EUF-fördraget. Principerna avser krav på icke-diskriminering, likabehandling, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

En central fråga för att upphandlingsreglerna ska bli tillämpliga är om det föreligger ett kontrakt mellan en upphandlande myndighet eller enhet och en leverantör. Regleringen kräver inte i sig att en extern anskaffning ska göras. Det innebär att om verksamheten utförs i egen regi behöver upphandlingsreglerna inte tillämpas. Om varor, tjänster eller byggtreprenader däremot anskaffas utanför den egna organisationen blir reglerna tillämpliga. Avgränsningen av vad som upphandlingsrättsligt är en myndighet är därför viktig.

Upphandlingsreglerna ger dock också flera möjligheter till att samarbeta mellan myndigheter på sådant sätt att reglerna inte blir tillämpliga. I det följande redovisas därför de organisationsformer som finns inom kommunalrätten och inom upphandlingsrätten. Därefter görs en jämförelse mellan dessa.

### *Kommuner och landstings organisationsformer*

Enligt kommunalrätten finns det en betydande frihet för kommuner och landsting att organisera sin verksamhet. Varje nämnd utgör en myndighet. Den fria nämndorganisationen innebär att det finns en stor frihet att avgöra hur många myndigheter kommunen eller landstinget ska bestå av. Vidare finns en stor frihet att bedriva verksamhet i företagsform om inte särskild ordning är stadgad.

Utöver den frihet som kommuner och landsting har att organisera sig själva finns ett antal olika former för att organisera samarbete mellan kommuner och landsting. De kan bilda gemensamma nämnder, kommunalförbund eller bolag. Möjligheter finns också i viss utsträckning att genom avtal skapa samarbeten sinsemellan.

### *Organisationsformer inom upphandlingsrätten*

Inom ramen för upphandlingsrätten finns också en betydande frihet att organisera sin verksamhet. EU-rätten erkänner också medlemsstaternas frihet att själva organisera sig, dvs. det föreligger institutionell autonomi.

Inom ramen för upphandlingsregelverket finns bestämmelser som ger utrymme för att göra anskaffningar inom verksamheter och från närliggande verksamheter på sådant sätt att de inte anses anskaffade från någon extern leverantör. Reglerna om s.k. in house-undantag (Teckal-kriterierna<sup>1</sup>) och offentligt–offentligt samarbete (främst den s.k. Hamburg-domen<sup>2</sup>) tar sikte på denna fråga.<sup>3</sup> Den

<sup>1</sup> Mål C-107/98 Teckal Srl mot Comune di Viano och Azienda Gas-Acqua Consorziata di Reggio Emilia (Teckal), REG 1999 I-8121.

<sup>2</sup> Mål C-480/06, Kommissionen mot Tyskland (Hamburg), REG 2009 I-4747.

<sup>3</sup> Madell, Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv, Sieps 2011:8 s. 82 ff. och Wehlander, Tjänster av allmänt intresse ur ett europeiskt respektive ett svenskt perspektiv (i Tom Madell, Tarjei Bekkedal och Ulla Neergaard [red.], Den nordiska välfärden och marknaden), s. 41 ff.

förstnämnda regleringen har genomförts i svensk rätt i 2 kap. 10 a § LOU. Den andra har förts in i de nya upphandlingsdirektiv som har förhandlats fram inom EU och som för närvarande håller på att genomföras i svensk rätt.<sup>4</sup>

När upphandlande myndigheter eller enheter vill anskaffa något på marknaden ger upphandlingsregelverket också utrymme för myndigheterna att gå samman för att gemensamt upphandla från någon extern leverantör. Det framgår indirekt av 2 kap. 10 § LOU och LUF. Dessutom finns bestämmelser i upphandlingsregelverket som ger kommuner och landsting ytterligare verktyg för att samverka så att de tillsammans kan upphandla från någon tredje extern part. Det handlar då främst om möjligheten att bilda s.k. inköpscentraler (2 kap. 9 a § LOU och LUF samt 4 kap. 22 § LOU och 4 kap. 4 § LUF) och att ingå ramavtal tillsammans (5 kap. LOU och LUF).

### *Jämförelse mellan kommunallagens och upphandlingsreglernas organisationsbestämmelser*

Som konstaterats i de föregående avsnitten finns både inom kommunalrätten och inom upphandlingsrätten en betydande frihet för kommuner och landsting att organisera sin verksamhet. Så länge verksamheten bedrivs i egen regi innebär reglerna inga restriktioner. De inträder i stället främst när den kommunala organisationen inte kan tillgodose det anskaffningsbehov som finns och vill anlita en extern leverantör. Det är viktigt att notera att vad som kan utgöra egen regi dock påverkas av hur man kommunalrättsligt väljer att organisera verksamheten. Man har genom kommunalrätten möjligheter att t.ex. i form av ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd skapa en upphandlande myndighet som för samtliga deltagande kommuner och landsting kan genomföra en upphandling. Samarbete som sker inom ramen för denna myndighet mellan de

---

<sup>4</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 65–242, Celex 32014L0024), Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EG av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 243–374, Celex 32014L0025), Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (EUT L 94, 28.3.2014, s. 1–64, Celex 32014L0023) samt Ds 2014:25 med bilaga, SOU 2014:51 och SOU 2014:69.

olika ingående kommunerna och landstingen behöver inte heller upphandlas. Det finns därför stora möjligheter att anpassa verksamheten så att den blir ändamålsenlig i förhållande till det behov som finns.

Om samarbete mellan kommuner och landsting enbart sker avtalsvägen bildas inte någon upphandlande myndighet enligt gällande rätt och verksamheten ska som huvudregel upphandlas.

## 12.2 SGEI i förhållande till upphandling

**Utredningens bedömning:** Att tillämpa reglerna om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, påverkar inte skyldigheten att tillämpa de direktivstyrda upphandlingsreglerna.

### *Ekonomiska tjänster av allmänt intresse*

I avsnitt 11 behandlades reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, enligt utredningens terminologi) i förhållande till statsstödsreglerna. Regeringen pekar i direktiven till utredningen också på att Sverige mycket sällan använt den möjlighet som unionsrätten anvisar för att göra vissa undantag från upphandlingsreglerna.

Upphandlingsreglerna ställer krav på vissa förfarandesätt för att välja ut leverantörer och anbud när kommuner och landsting anskaffar varor, tjänster och byggentreprenader mot ekonomisk ersättning. Från en kommunal kompetensaspekt skulle en tillämpning av reglerna om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, då antas kunna påverka vilka tjänster som ska upphandlas och medföra att vissa tjänster inte skulle behöva anskaffas med tillämpning av upphandlingsreglerna. Det Europeiska samarbetsorganet för kommunförbund (CEMR) har påtalat att det vore önskvärt om kommuner och landsting kunde åberopa att något är en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI, för att på så vis kunna samarbeta med varandra utan att behöva tillämpa upphandlingsreglerna.

EU:s upphandlingsregler vilar på EUF-fördraget och dess grundläggande principer om likabehandling, icke-diskriminering, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Bestämmelserna



baseras bl.a. på artikel 56.1 i EUF-fördraget om fri rörlighet för tjänster men också på artikel 114 i EUF-fördraget om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning. Reglerna utgör inte bara en kodifiering av EU-domstolens praxis, utan kan också betraktas som en överenskommelse om vilka tjänster som ska omfattas av dessa särskilda regler. EU och medlemsstaterna är vid denna avgränsning också bundna av överenskommelser som finns på det globala planet i form av främst The Agreement on Government Procurement (GPA-avtalet) inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO) och med de avgränsningar som följer av det.

Tjänsterna som regleras av upphandlingsregelverket kan i grova drag klassificeras utifrån det gränsöverskridande intresse som tjänsterna har. Tjänster som i sig anses vara gränsöverskridande är underkastade upphandlingsdirektivens fullständiga regler. För de tjänster som inte i sig antas ha ett sådant gränsöverskridande intresse ska ett fåtal bestämmelser tillämpas som ska garantera att de grundläggande principerna efterlevs. Utöver det undantas vissa tjänster helt från reglerna. Uppdelningen mellan de två förstnämnda kategorierna av tjänster har hittills benämnts A- och B-tjänster. Genom de senaste upphandlingsdirektiven har ytterligare tjänster bedömts ha ett så gränsöverskridande intresse att de därför ska omfattas av det fullständiga regelverket. I anslutning till det har uppdelningen getts en annan benämning. De flesta av de forna B-tjänsterna har numera samlats inom vad som kallas sociala och andra specifika tjänster.

Därtill kommer att bland de områden som man inte sällan förknippar med ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEL, återfinns tjänster som getts särskilda upphandlingsregler genom det s.k. försörjningsdirektivet, vilka även gäller för vissa privata företag inom exempelvis vatten- och energiområdet.<sup>5</sup>

Regelsystemet innebär att under förutsättning att det föreligger ett kontrakt om anskaffande mot ersättning och om tjänsterna inte är undantagna direktivens regler, blir upphandlingsreglerna tillämpliga. Sammantaget kan sägas att det enligt utredningens bedömning därför inte är möjligt att ensidigt från en medlemsstats sida tillämpa

---

<sup>5</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfaranden vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (EUT L 134, 30.04.2004, s. 1–113, Celex 32004L0017).

reglerna om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, för att undandra tjänster från upphandlingsreglerna eftersom tjänsteområdet redan har detaljreglerats inom ramen för upphandlingsreglerna på EU-nivå inom sekundärrätten men även på global nivå och det utan att ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, undantagits.<sup>6</sup> Det innebär att om upphandlingsreglerna är tillämpliga kan man inte med stöd av reglerna om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, underlåta att tillämpa dem.

Förvaltningsrätten i Göteborg har i ett mål om upphandling av dosdispensering av läkemedel funnit att artikel 106.2 i EUF-fördraget inte innebar att undantag från annonseringsskyldigheten i lagen om offentlig upphandling kunde göras. Konkurrensverket hade i ett yttrande i målet sammanfattningsvis bedömt att det utifrån ordalydelsen i artikeln framstår som i det närmaste uteslutet att bestämmelsen över huvud taget skulle kunna medföra att en upphandlande myndighet får underlåta att annonsera en offentlig upphandling.<sup>7</sup>

### *Icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse*

En närliggande men annan fråga är i vilken utsträckning tjänster som inte är ekonomiska omfattas av upphandlingsreglerna. I vart och ett av de nya upphandlingsdirektiven noteras att ”icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse inte bör omfattas av detta direktivs tillämpningsområde”.<sup>8</sup> Detta är ett förtydligande av det som redan gäller. I vilken utsträckning upphandlingsreglerna blir tillämpliga beror därför på det sätt som medlemsstaterna valt att organisera sin verksamhet. Kammarrätten i Stockholm fann i ett mål att en befattningsutbildning för rektorer och andra skolledare var att betrakta som en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse som inte omfattades av EU:s fördrag eller upphandlingsdirektiven.<sup>9</sup> Frågan har också debatterats i riksdagen.<sup>10</sup> Bedömningar i vilken

<sup>6</sup> Jfr den s.k. Tedeschi-principen enligt vilken primärrätten gäller om det inte finns tillämplig sekundärrätt. Principen härrör från Mål C-5/77 Carlo Tedeschi mot Denkavit Commerciale S.R.L., s. 1556, punkt 35.

<sup>7</sup> Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 18 juni 2014 i mål nr 13215-13 och 27777-14.

<sup>8</sup> Skäl 6 i direktiv 2014/23/EU, skäl 6 i direktiv 2014/24/EU och skäl 8 i direktiv 2014/25/EU.

<sup>9</sup> Kammarrätten i Stockholms dom den 19 maj 2009 i mål nr 8101–8104-08.

<sup>10</sup> Prot. 2013/14:118, § 13.

utsträckning tjänsterna som det offentliga producerar, däribland de s.k. välfärdstjänsterna, skulle vara organiserade på sådant sätt att upphandlingsreglerna inte blir tillämpliga, är en fråga som faller utanför utredningens uppdrag. Det skulle oavsett ställningstagande inte föranleda någon reglering i kommunallagen.

### 12.3 Utrymmet att utnyttja organisationsfriheten får avvägas genom upphandlingslagstiftningen

**Utredningens bedömning:** Upphandlingsreglernas tillämpning vid olika former av kommunal samverkan är en fråga som får hanteras inom upphandlingslagstiftningen.

De unionsrättsliga upphandlingsdirektiven har nyligen varit föremål för översyn. Ett mål med revideringen har varit att skapa fler och enklare möjligheter för myndigheter att samarbeta, särskilt för lokala och regionala myndigheter. Det finns i de nya reglerna enklare regler för dem vad gäller bl.a. annonsering.

De reviderade direktiven ger som tidigare möjligheter att samverka genom att skapa inköpscentraler och gemensamma ramavtal. Möjligheten att tillfälligt gå samman för att upphandla har också kommit till uttryck i regleringen. Detsamma gäller möjligheterna att gå samman med upphandlande myndigheter och enheter i andra medlemsstater för att tillsammans genomföra en upphandling.

Reglerna om s.k. in house-undantag och offentligt–offentligt samarbete har kodifierats i de nya direktiven, dvs. de förutsättningar som följer av EU-domstolens praxis har förts in och i viss mån modifierats. Det innebär att det uttryckligen kommer att vara tillåtet att köpa eller på annat sätt anskaffa varor och tjänster utan att tillämpa upphandlingsförfarandet mellan verksamheter som formellt är knutna till varandra i vad som kan liknas vid ett koncernförhållande och vid mer ömsesidigt samarbete.

Från kommunalt håll har framförts önskemål om att underlätta möjligheten att samverka. Utredningen kan dock konstatera att kommunallagen lämnar ett stort utrymme för olika direkta samverkansformer som kommunalförbund och gemensam nämnd. Kommuner och landsting har också möjligheter att avtalsamverka inom ramen för den kommunala kompetensen. Om en kommun vill

köpa tjänster från en annan kommun är detta dock normalt något som måste upphandlas. De nya direktiven öppnar dock vissa möjligheter för ökad avtalssamverkan utan upphandlingsförfarande under vissa förhållanden. I vilken omfattning det är möjligt att tillämpa detta regelverk för att möjliggöra avtalssamverkan mellan kommuner och landsting är dock något som enligt utredningen bör övervägas inom ramen för det lagstiftningsarbete som rör implementeringen av de nya upphandlingsdirektiven. Detta ligger i linje med den hittillsvarande hanteringen av dessa frågor.

I juni 2014 presenterade Genomförandeutredningen sitt delbetänkande Nya regler om upphandling tillsammans med en kompletterande departementsskrivelse från Socialdepartementet med samma namn.<sup>11</sup> I september 2014 lämnade utredningen sitt slutbetänkande En lag om upphandling av koncessioner.<sup>12</sup> Förslagen har remitterats och ny lagstiftning på upphandlingsområdet bereds i Regeringskansliet.

Förslagen innehåller ett flertal bestämmelser som möjliggör samarbete mellan myndigheter i offentlig sektor utan att upphandlingsreglerna blir tillämpliga. Det är dels reglerna om samarbete mellan närliggande offentliga organ enligt EU-domstolens praxis (Teckal och Hamburg enligt ovan), dels s.k. tillfällig gemensam upphandling, dels genom s.k. samordnad upphandling i form av ramavtal och inköpscentraler. De flesta reglerna föreslås föras in i svensk lagstiftning.<sup>13</sup> När det gäller tillfällig gemensam upphandling bedöms det redan vara möjligt att genomföra utan regler och förelås därför inte tas in i svensk lagstiftning.<sup>14</sup> Bland de nämnda reglerna är det främst den första uppsättningen regler som kodifierar EU-domstolens praxis som är intressant i detta sammanhang. För genomförandet av dessa regler föreslås bestämmelser om s.k. interna kontrakt eller interna koncessioner samt kontrakt mellan upphandlande myndigheter. Interna kontrakt och koncessioner är under vissa förutsättningar undantagna från lagens tillämpningsområde om de sluts mellan en upphandlande myndighet och en avtalspart som är en juridisk person eller en gemensam nämnd enligt kommunallagen. Kontrakt mellan

---

<sup>11</sup> SOU 2014:51 och Ds 2014:25.

<sup>12</sup> SOU 2014:69.

<sup>13</sup> SOU 2014:51 s. 27 ff., SOU 2014:69 s. 119 och Ds 2014:25 s. 411 ff.

<sup>14</sup> SOU 2014:51 s. 139 ff.

upphandlande myndigheter är undantagna om kontraktet ska uppnå ett gemensamt mål för myndigheterna, om samarbetet styrs endast av allmänintresset och verksamheterna som berörs utövas på den öppna marknaden i mindre omfattning än 20 procent.<sup>15</sup> Den nya lagstiftningen beräknas träda i kraft den 1 april 2016.

---

<sup>15</sup> 3 kap. 11–19 §§ förslaget till lag om offentlig upphandling och förslaget till lag om upphandling inom försörjningssektorerna, se Ds 2014:25, och 3 kap. 13–21 §§ förslaget till lag om upphandling av koncessioner, se SOU 2014:69.



# 13 En kommunallag i bättre samklang med EU-rätten

## 13.1 Kommunallagen behöver närma sig EU-rätten

**Utredningens bedömning:** Någon allmän hänvisning till att kommunallagens bestämmelser kan påverkas av EU-rätten eller att kommuner och landsting har att följa EU-rätten bör inte tas in i kommunallagen.

Kommunal verksamhet påverkas i stor utsträckning av EU-rätten. Kunskapen om och vanan att hantera EU-frågor varierar enligt utredningens uppfattning stort i landet. Kommuner och landsting ställs inför stora utmaningar när de ska hantera dem. De frågor som behandlats i t.ex. avsnitt 11 om konkurrensrätten är nog inte välkända på lokal nivå och det kan finnas en osäkerhet om hur man ska hantera dem, t.ex. i samband med olika satsningar som arena-byggen, biogasanläggningar eller andra för den kommunala sektorn nya områden. Det är dock inte bara dessa verksamheter som kan påverkas av EU-rätten utan det kan även röra de kommunala kärnverksamheterna om de anses vara ekonomisk verksamhet som bedrivs på en marknad. Det kan t.ex. diskuteras om hur man kan se på den kommunala avfallshanteringen.

Oklarheten om de kommunala verksamheternas förhållande till marknaden kan skapa osäkerhet för kommuner och landsting i vilken utsträckning de får verka på marknaden. När kommuner och landsting intar rollen som marknadsaktör kan det innebära att de oavsiktligt påverkar marknadens förutsättningar. Det finns också ibland en uppfattning hos det privata näringslivet om att de kommunala verksamheterna mer eller mindre medvetet går in på näringslivets område. Osäkerheten hos de kommunala aktörerna över hur de ska

agera på marknaden och till viss del misstroendet från näringslivets sida kan leda till konflikter som inte är till gagn för vare sig näringslivets utveckling eller samhällsutvecklingen i stort. Ett sätt att förebygga konflikter är att öka kunskapen om både vilka möjligheter som finns att agera utan att komma i konflikt med EU-rätten och vilka begränsningar EU:s konkurrensrätt innebär för den kommunala verksamheten.

Utredningen ser därför ett allmänt behov av att tydliggöra EU-rättens påverkan på den kommunala sektorn. Själva regleringen i kommunallagen påverkas dock inte i så stor utsträckning av EU-rätten. Framst är det EU-rättens statsstödsregler som påverkar den kommunala kompetensen (avsnitt 11.5.2) och upphandlingsreglerna som påverkar utrymmet för kommuner och landsting att utnyttja sin organisationsfrihet (avsnitt 12.1). De brister i efterlevnad som i praktiken förekommer av bl.a. statsstödsreglerna torde dock i första hand bero på tillämpningssvårigheter. De bör helst lösas med ökad kunskap och genom att avsätta tillräckliga resurser för EU-frågorna. På upphandlingsområdet finns redan en statlig vägledningsfunktion (Upphandlingsstödet). Det kan övervägas om det behövs vägledning på ytterligare områden.

Utöver detta menar utredningen att det kan finnas skäl att i en ny kommunallag bl.a. markera det viktiga gränssnittet mellan kommunallagen och EU-rätten. Det handlar om de rättigheter kommuner och landsting har och om de skyldigheter som följer av EU-rätten. Regleringen bör skapa eller åtminstone bidra till en bättre balans mellan kommunernas och landstingens intressen å ena sidan och det privata näringslivets å den andra oavsett om det privata drivs i vinstsyfte eller inte. Det s.k. civilsamhällets, dvs. brukar-kooperativ, sociala företag, idéburna aktörer etc., betydelse för bl.a. driften av välfärdstjänster utan vinstdrivande motiv har lyfts fram genom Utredningen om ett stärkt och självständigt civilsamhälle (Ku U 2014:04).

Avsikten med ett tydliggörande är inte att ändra kommunallagens förhållande till EU-rätten utan endast att åskådliggöra förhållandet på de områden där regelsystemen gränsar mot varandra. Kommunalrätten och EU-rätten utgör i grunden två regelsystem med olika syften. Kommunallagen tillhör en del av den offentliga rätten som rör organisationen och fördelningen av uppgifter mellan olika nivåer inom det allmänna i medlemstaten Sverige, vilket EU-



rätten i grunden inte reglerar. EU-rätten erkänner också den kommunala självstyrelsen samt de lokala och regionala myndigheternas betydelse. Att sammanföra dessa regelsystem i en lag är inte möjligt utan kan skapa mer problem än det löser. Framför allt riskerar den kommunala självstyrelsen att drabbas. Det innebär att det nationella handlingsutrymmet begränsas. Det är därför ingen lösning som utredningen förespråkar. Samtidigt finns ett behov av att få EU-rättens regler att fungera i ett kommunalt sammanhang. Det finns därför anledning att i kommunallagen markera EU-rättens betydelse utan att förändra kommunalrättsliga begrepp och principer, för att få kommunallagen i bättre samklang med EU-rätten.

En allmän hänvisning till EU-rättens betydelse eller att kommuner och landsting är skyldiga att följa EU-rätten skulle dock inte ge någon vägledning eller fylla någon praktisk funktion. Även om EU-rätten påverkar kommuner och landsting i stor utsträckning påverkas inte hela kommunallagen av EU-rätten. Detta är frågor som rör medlemsstaten Sveriges kompetens. Referenser till EU:s regler bör därför ske i de delar det behövs och på ett sätt som är anpassat till kommunallagen. På det sättet ger kommunallagen information på de områden där EU-rätten och kommunallagen konkret berör varandra. Sådana hänvisningar kan, enligt utredningens mening, bidra till en kunskapshöjning inom den kommunala sektorn.

## 13.2 Befogenheter på näringslivsområdet

**Utredningens bedömning:** Det ligger inte inom utredningens uppdrag att föreslå någon förändring av den kommunala kompetensen på näringslivsområdet på grund av EU-rätten.

**Utredningens förslag:** Det ska förtydligas att kommunernas och landstingens möjligheter att utöva sina befogenheter kan begränsas av reglerna om statsstöd.

Som utredningen konstaterat är det främst på konkurrens- och statsstödsreglernas område som det finns beröringspunkter mellan EU-rätten och kommunallagen. Det har under utredningens arbete framförts uppfattningar om att kommunallagens kompetensbestämmelser på näringslivsområdet behöver ses över främst eftersom de inte är anpassade till EU:s regler på området. Som utredningen redo-

visat gör EU-rätten ingen skillnad mellan att ge stöd till verksamhet som bedrivs i egen regi eller att ge stöd till näringsverksamhet som bedrivs av enskild. Enligt kommunallagen är möjligheten att ge stöd till verksamhet som bedrivs i egen regi större än möjligheten att stödja det privata näringslivet. Ett annat sätt att uttrycka det är att EU-rätten medger större möjligheter att lämna stöd till det privata näringslivet än vad kommunallagen medger. Det mer restriktiva utrymmet i kommunallagen för att stödja enskild näringsverksamhet skulle kunna ifrågasättas ur ett konkurrensperspektiv. Det innebär att privata utförare har sämre möjligheter att ta del av kommunalt stöd än vad de kommunala bolagen har. Detta beror dock på svenska överväganden kring gränsdragningen mellan staten och den kommunala sektorn vad gäller ansvar för arbetsmarknads- och näringslivspolitik.

Skillnaden mellan 2 kap. 7 § KL (möjligheterna att driva egen näringsverksamhet) och 2 kap. 8 § KL (möjligheterna att stödja enskild näringsverksamhet) beror på att stöd till enskild näringsverksamhet i grunden är en statlig angelägenhet. Det är staten som har huvudansvaret för näringslivspolitik. Det är inte en kommunal uppgift att avgöra lokalisering av näringslivet. Som framgick i avsnitt 11.5.4 bedömde Kommunala kompetensutredningen i betänkandet Kommunal kompetens i utveckling att bestämmelserna i 2 kap. 8 § KL om stöd till näringsverksamhet är förenliga med fördragets bestämmelser om statligt stöd och att det inte fanns något behov av att anpassa bestämmelserna. Undantagsmöjligheterna bedömdes då sammantaget mer generösa inom EU-rätten än i 2 kap. 8 § KL och dess rekvisit ”synnerliga skäl”. Utredningen delar den bedömningen. Det ingår inte i utredningens uppdrag att utreda och föreslå ändringar i relationen mellan staten och den kommunala sektorn eller den kommunala kompetensen i övrigt. Utredningen lämnar därmed inget förslag om ändring av kompetensreglerna.

Däremot anser utredningen att det kan finnas anledning att i kommunallagen förtydliga att utövandet av de kommunala befogenheterna kan påverkas av EU-rätten. Den möjlighet som finns att ge stöd till det privata näringslivet men även att bedriva verksamhet i egen regi eller genom egna bolag kan begränsas av EU-rättens statsstödsregler. Utredningen föreslår därför att det i kommunallagen klargörs att utrymmet för att utöva sina befogenheter, dvs. att bedriva egen näringsverksamhet, att stödja det privata näringslivet

liksom att utöva den allmänna kompetensen i den mån den innefattar ekonomisk verksamhet, kan begränsas av reglerna om statsstöd.

### 13.3 Ett förtydligande om tjänster av allmänt intresse

**Utredningens förslag:** Det ska i kommunallagen anges att kommuner och landsting inom sina befogenheter får tillhandahålla tjänster av allmänt intresse enligt unionens fördrag.

Utredningens uppdrag omfattar som sagt inte den kommunala kompetensen som sådan. Utredningen har samtidigt i föregående avsnitt föreslagit att förhållandet mellan kommunallagens kompetensbestämmelser och EU-rätten kan förtydligas när det gäller de skyldigheter som EU-rätten medför och de begränsningar som kan följa med dem på statsstödsområdet. Det kan samtidigt finnas anledning att överväga om de möjligheter som kommuner och landsting har inom sin kompetens också bör lyftas fram. Kommuner och landsting förfogar, som utredningen bedömde i avsnitt 11.5.6, redan över de verktyg och kan vidta de åtgärder som behövs för att utnyttja reglerna om ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI. Det kan emellertid övervägas om det ändå bör tas in någon reglering om det i kommunallagen, dels av pedagogiska skäl, dels för att nationellt tydligt reglera att kommuner och landsting har befogenhet att besluta om detta. 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 kan på det sättet utgöra ett förtydligande av kommunernas och landstingens roll för tillhandahållande av framför allt välfärdstjänster på det sätt som avses i artikel 36 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan). Enligt den ska unionen erkänna och respektera den tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som föreskrivs i nationell lagstiftning och praxis i enlighet med fördragen.

Kommuner och landsting får enligt 2 kap. 1 § KL ha hand om angelägenheter av allmänt intresse. Denna allmänna kompetens begränsas genom att den måste ha anknytning till kommunens eller

landstingets område eller deras medlemmar och inte ska handhas av någon annan. Allmänintresset måste således ha en kommunal koppling.

Begreppet allmänintresset återfinns också i EU:s primärrätt. Det har dock inte definierats på EU-nivå utan utvecklas i stor utsträckning nationellt (se avsnitt 11.4). Det omfattar i Sverige även verksamhet som kan vara bl.a. statlig eller privat. Verksamheterna delas enligt EU-rätten också in i icke-ekonomiska respektive ekonomiska tjänster. Den indelningen, som utgår ifrån karaktären av verksamhet, återfinns dock inte i kommunallagen. Kommunalrättsligt skiljer man i stället verksamheterna åt beroende på hur de är organiserade, dvs. kommunal kärnverksamhet och sedvanlig kommunal affärsverksamhet å ena sidan samt det egentliga näringslivet å den andra. Att regelverken kategoriseras på olika sätt gör att det inte bara är sedvanlig kommunal affärsverksamhet utan även den kommunala kärnverksamheten som omfattas av EU:s konkurrensregler om den verksamheten är ekonomisk. Kommuner och landsting tillhandahåller dock tjänster av allmänt intresse enligt EUF:s fördrag, båda icke-ekonomiska och ekonomiska. Det bör enligt utredningens mening tydliggöras i kommunallagen.

Den mest genomgripande lösningen för att lyfta fram kommunernas och landstingens roll när det gäller att tillhandahålla allmänna tjänster vore att överväga ändringar av bestämmelsen om den allmänna kompetensen i 2 kap. 1 § KL som uttrycker kommunernas och landstingens befogenhet att ha hand om angelägenheter av allmänt intresse. Regeln i kommunallagen uttrycker på ett sätt den offentliga uppgiften. Kommunerna och landstingen är därigenom från lagstiftarens sida i vid mening redan anförtrodda att ha hand om tjänster av allmänt intresse. Bestämmelsen skulle därför kunna anpassas så att den uttryckligen anger att kommuner och landsting får tillhandahålla tjänster av allmänt intresse enligt EU-rätten. Att med hänsyn till EUF-fördraget ändra bestämmelsen så att den EU-rättsliga begreppsbildningen också får styra avgränsningen av den allmänna kommunala kompetensen är dock att föra för långt. Det kan innebära en alltför stark och oönskad bindning mellan kommunallagen och fördraget, vilket bl.a. kan få till följd att EU-domstolen ges direkt makt att bestämma kärnan för den kommunala kompetensen eftersom domstolen är uttolkare av fördraget där begreppet tjänster av allmänt intresse återfinns. Som utredningen

ovan har varit inne på finns skillnader mellan kommunalrätten och EU-rättens begreppsbildning (se avsnitt 11.5.2). Utredningen anser därför inte att en sådan anpassning av kommunallagen ska göras.

Motsvarande resonemang skulle kunna föras när det gäller den del av den kommunala kompetensen som avser stöd till egen eller enskild näringsverksamhet enligt 2 kap. 7 och 8 §§ KL. Här finns enligt utredningens mening dock inte lika stor risk med en EU-rättslig hänvisning eftersom EU-domstolen redan har kompetens på konkurrensområdet. Bestämmelserna har delvis också samma mål, dvs. att dra en gräns mellan det offentliga och det egentliga näringslivet samt att klargöra under vilka förutsättningar det offentliga får verka inom näringslivet. Reglerna om statsstöd och åtminstone 2 kap. 8 § KL förekommer inte sällan i samma rättsliga prövningar i svenska domstolar. Det ifrågasätts där om en kommun eller ett landsting gått utöver både nationell lagstiftning och unionslagstiftningen när stöd getts till enskilda företag. Det finns emellertid en diskrepans mellan kommunallagens begreppsbildning när det gäller näringsverksamhet i förhållande till vad EU-rätten menar med företag och ekonomisk verksamhet. Det gör det svårt att sammanföra dessa regler. Att särskilt för just kompetensreglerna på näringslivsområdet göra en koppling till tjänster av allmänt intresse och då särskilt ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, blir alltför specifikt för en sådan generell reglering och skulle inte underlätta tillämpningen. Däremot kan man överväga att i anslutning till nämnda kompetensbestämmelser lyfta fram att EU-rättens statsstödsregler har en påverkan.

I stället är det, enligt utredningens bedömning, dock bättre att göra en fristående hänvisning till EUF-fördragets mer generella begrepp tjänster av allmänt intresse. Den skulle i så fall utgöra ett komplement till den allmänna kompetensbestämmelsen i kommunallagen. Genom den kan kommunernas och landstingens betydelse för tillhandahållandet av allmänna tjänster tydliggöras oavsett om de är ekonomiska eller inte. Mot en sådan hänvisning talar dock att det finns den ovan nämnda risken för att EU-domstolen därmed skulle få ett inflytande över den allmänna kommunala kompetensen inom ramen för kommunallagen. Samtidigt ska den risken inte överdrivas eftersom en sådan reglering kommer att vara fristående i förhållande till den allmänna kompetensen och inte skulle tillföra något utöver det som redan gäller.

Det är också viktigt att betona att det är den kommunala kompetensen enligt kommunallagen och annan lagstiftning som sätter ramarna för vilka tjänster kommuner och landsting får utföra själva eller genom andra. En regel om allmänintresset enligt EU:s fördrag vare sig utvidgar eller minskar den kommunala kompetensen. För att tydliggöra det måste en reglering innehålla det klargörandet att rätten att tillhandahålla tjänster gäller inom sina befogenheter. I annat fall kan det uppfattas som att kommuner och landsting skulle kunna få tillhandahålla vilka tjänster som helst, även utanför den kommunala kompetensen, så länge de är allmänna enligt unionens fördrag.

Enligt utredningens bedömning överväger fördelarna med att införa en reglering nackdelarna med en sådan. Utredningen föreslår därför att det i kommunallagen ska föras in en bestämmelse som tydliggör att kommuner och landsting inom sina befogenheter har rätt att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse enligt unionens fördrag.

### 13.4 Hänsyn ska tas till konkurrensneutralitet

**Utredningens förslag:** 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.

#### *Kommuner och landsting som marknadsaktörer*

Kommuner och landsting har under lång tid bedrivit och stöttat näringsverksamhet och är ofta betydelsefulla marknadsaktörer. Redan under järnvägsutbyggnaden under senare delen av 1800-talet var kommunerna engagerade. Utvecklingen har fortgått och lett till att kommuner och landsting på ett stort antal områden är verksamma där det finns behov av att samhället tar ansvar för att verksamheten bedrivs och där det behövs en direkt styrning från samhällets sida. Det handlar bl.a. om tjänster kopplade till infrastruktur och energiförsörjning men även verksamhet inom kultur- och fritidsområdena. Inom flera av dessa områden är emellertid även privata

företag verksamma. I en undersökning 2013 uppgav cirka tre fjärdedelar av de offentliga aktörerna att de bedriver säljverksamhet i konkurrens med privata aktörer.<sup>1</sup>

Konkurrensverket konstaterade i en kartläggning av kommunala bolags försäljningsverksamhet i december 2014 att det finns en betydande bestående konkurrenssituation mellan offentliga aktörer och privata företag. Att antalet kommunala företag ökar tyder även på att den konfliktytan ändras och uppstår på nya områden. Konkurrensverket hade kartlagt vilka varor och tjänster som 135 kommunala bolag i 29 kommuner säljer, till vem försäljningen sker, om bolagen anser sig möta konkurrens, om de deltar i offentliga upphandlingar och vilka prissättningsprinciper bolagen tillämpar. Drygt 60 procent av bolagen i kartläggningen uppgav att de möter konkurrens från privata företag. Dessa bolag stod för 90 procent av försäljningsintäkterna.<sup>2</sup>

Att både offentliga och privata företag är verksamma inom samma områden reser som framgått vissa frågeställningar då de riskerar att konkurrera på samma marknad men under olika förutsättningar. Såväl de offentliga företagen som de privata bör naturligtvis kunna vara verksamma så långt möjligt utan att störa varandra. Kommuner och landsting måste även fortsättningsvis kunna vara marknadsaktörer. Med rollen som marknadsaktör följer dock en skyldighet att tillämpa vissa regelverk som inte gäller för övrig offentlig verksamhet, dvs. sådan som inte är ekonomisk. EU-samarbetet har inneburit en stor ökning av och påverkan på den redan befintliga regelmängden i det avseendet. Det handlar sammantaget om främst upphandlingsrätten, statsstödsreglerna, reglerna om missbruk av dominerande ställning, reglerna om konkurrensbegränsande avtal och reglerna i konkurrenslagen, där bl.a. reglerna om offentlig säljverksamhet (de s.k. KOS-reglerna) återfinns, men det kan även handla om regler som påverkar markanvisningar i samband med byggprojekt. Det har inneburit svårigheter för kommuner och landsting att tillämpa dessa regler. Att regelverken tillämpas korrekt är viktigt bl.a. för företagen i hela unionen och för att kommuner och landsting inte ska konkurrera ut lokala småföretagare. Det är

<sup>1</sup> Konkurrensverket, Konkurrensen i Sverige, rapport 2013:10, s. 215. Bland de 317 som svarade var 250 kommuner och 19 landsting.

<sup>2</sup> Konkurrensverket, Kartläggning av kommunala bolags försäljningsverksamhet – I konflikt med privata företag, rapport 2014:3.

också viktigt för att kommuner och landsting inte ska riskera att de blir återbetalningsskyldiga för olagligt statsstöd eller att verksamheter de bedriver förbjuds.

Några av de frågor som blir aktuella när kommuner och landsting agerar som marknadsaktörer är i vilken utsträckning de ska vara underkastade samma regler som privata aktörer och om de kommunala principerna som lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen ska gälla. I flera fall har i lagstiftningen gjorts särskilda undantag från dessa principer och samtidigt införts krav på att kommunerna och landstingen i stället ska agera affärsmässigt. Det är dock inte huvudregeln. Det vanligaste är att principerna och grunderna för den kommunala verksamheten rättsligt är desamma även när de agerar som marknadsaktörer. Samtidigt skiljer sig förutsättningarna för dem att agera på marknaden från förutsättningarna för de privata aktörerna. Kommunala aktörer har inte sällan fördelar som inte är marknadsbetingade och som de privata företagen inte kan dra fördel av. Det offentliga är typiskt sett den starkare parten, även om det i praktiken kan variera beroende på storleken av myndighet och privat aktör och deras resurser. Lokala företag av mindre storlek möter konkurrens från större kommunala aktörer medan om ett multinationellt företag lägger anbud i en liten kommuns upphandling är storleksförhållandet troligen det omvända.<sup>3</sup>

De särskilda förutsättningarna gör att kommuner och landsting i olika sammanhang riskerar att störa marknaden. Inom offentlig upphandling ska det allmänna som beställare ta tillvara konkurrensen på marknaden. Leverantörerna ska behandlas lika och ingen får diskrimineras. När kommuner och landsting agerar som säljare får de inte snedvrída eller hämma konkurrensen. Inte heller får de utnyttja en eventuell dominerande ställning för att tränga ut andra aktörer. Kommuner och landsting måste därför i praktiken uppträda så neutralt till marknaden som möjligt, dvs. agera konkurrensneutralt. Detta förhållningssätt vilar på den särskilda ställning som kommuner och landsting har som en del av det offentliga.

---

<sup>3</sup> Se bl.a. Indén, *Kommunen som konkurrent*, s. 20.



*Problem med bristande konkurrensneutralitet*

Konkurrensverket uppmärksammade i en rapport 2004 tre huvudproblem som orsakar bristande konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata företag. För det första sammanblandas myndighetsuppgifter med näringsverksamhet. För det andra används resurser från icke-konkurrensutsatt verksamhet till att subventionera verksamhet som bedrivs i konkurrens med privat verksamhet. För det tredje görs inte information och kompetens från myndighetsrollen tillgänglig för alla aktörer på lika villkor.<sup>4</sup>

Problem kvarstår även efter införandet av de s.k. KOS-reglerna 2010. I en rapport från 2013 redovisade Konkurrensverket några av de fall som myndigheten drivit i domstol. Konkurrensverket lyfte också fram att många privata aktörer upplever snedvriden konkurrens från kommunala bolag. I högre grad menade Konkurrensverket att detta beror på att bolagen subventioneras än att självkostnadsprincipen håller priserna nere. De branscher som under den första tiden av KOS-reglernas tillämpning mest har varit aktuella är gymverksamheter, hotell-, restaurang- och konferensverksamheter samt försäljning av bredbands- och konsulttjänster. För att komma till rätta med problemen föreslog Konkurrensverket att det ska införas krav på offentlig särredovisning av konkurrensutsatta verksamheter och att det bör övervägas att införa krav i kommunallagen dels på att kommunerna ska utarbeta och implementera styrdokument som ska sörja för transparens och konkurrensneutralitet, dels på att offentliga aktörer regelbundet ska se över sin näringsverksamhet med avseende på tillämplig konkurrenslagstiftning. Konkurrensverket föreslog även att myndigheten skulle ges möjlighet att självt utfärda vitesföreläggande för överträdelse av KOS-reglerna utan att behöva vända sig till Stockholms tingsrätt.<sup>5</sup>

Med stöd av KOS-reglerna har ett antal fall prövats i Stockholms tingsrätt och Marknadsdomstolen.<sup>6</sup> Ytterligare fall är för närvarande föremål för prövning i domstolarna. Bland de som fått laga kraft kan nämnas ett mål som gällde Skelleftebuss AB. Bolaget bedrev beställningstrafik där inte bara kommunen var beställare och

---

<sup>4</sup> Konkurrensverket, Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat, rapport 2004:4.

<sup>5</sup> Konkurrensverket, Konkurrensen i Sverige, rapport 2013:10.

<sup>6</sup> Konkurrensverket, Konkurrensen i Sverige, rapport 2013:10 s. 203.

hade 47 procent av marknaden där det även fanns åtta andra bolag. Säljverksamheten bedömdes vara kompetensstridig och inte vara konkurrensneutral. Bolaget förbjöds att bedriva beställningstrafiken till andra än kommunen.<sup>7</sup>

Som ett ytterligare exempel på problem som kan aktualiseras i förhållandet mellan kommuner och landsting respektive det privata näringslivet kan nämnas en anmälan till Konkurrensverket från tre företag mot Jämtlands läns landsting om bristande konkurrensneutralitet mellan privata och landstingsdrivna vårdcentraler. Trots att det kunde bekräftas att vissa kostnader som de privata belastades med inte belastade landstinget, kunde Konkurrensverket inte ingripa eftersom myndigheten bedömde att likabehandlingsprincipen enligt lagen om valfrihetssystem endast avser externa leverantörer.<sup>8</sup>

Intresseorganisationen Företagarna har också i en rapport från 2013 pekat på att problemen med osund konkurrens från kommunal verksamhet kvarstår. Problemen består främst i att prissättning inte är marknadsmässig, att företag behandlas olika utan godtagbara skäl, att företag nekas tillträde till infrastruktur m.m. under rimliga villkor och att deltagande i offentlig upphandling inte sker på lika villkor. Enligt rapporten utsattes 18 procent av företagen för konkurrens från offentlig sektor, vilket var samma nivå som 2007. Samtidigt ansåg nära hälften av de företag som upplevde konkurrens från offentlig sektor att konkurrensstrycket från det offentliga hade ökat under de senaste tre åren. Nära 80 procent av de små företagen som var utsatta för konkurrens från offentlig sektor upplevde problem i sin verksamhet till följd av denna konkurrens.<sup>9</sup>

Trots att det förekommer problem med bristande konkurrensneutralitet är det enligt utredningens mening viktigt att understryka att problemen inte behöver vara en följd av aktiva ställningstaganden från kommunens eller landstingets sida, även om det dock kan förekomma sådana fall. Det kan i stället t.ex. handla om en kompetenslig verksamhet som syftar till att skapa sysselsättning för personer som står långt från arbetsmarknaden men där verksamheten som en bieffekt konkurrerar med befintlig privat verk-

---

<sup>7</sup> Stockholms tingsrätts dom den 12 juli 2013 i mål nr T-8160-11. Domen överklagades inte.

<sup>8</sup> Konkurrensverkets beslut den 23 oktober 2013 i dnr nr 348/2013.

<sup>9</sup> Företagarna, Osund konkurrens – fortfarande ett problem för små företag.

samhet som t.ex. en biltvätt, en returmarknad eller en gymanläggning.

### *Vad innebär konkurrensneutralitet?*

Begreppet konkurrensneutralitet används återkommande inom konkurrensrätten men det synes inte finnas någon enhetlig definition av vad det innebär. Det finns dock grundläggande gemensamma nämnare som likväl gör begreppet användbart. Med konkurrensneutralitet avses vanligen att konkurrens sker på vad som uppfattas vara rättvisa och likvärdiga villkor. I förhållande till det offentliga handlar det om att i ett eller flera avseenden jämföra konkurrensförutsättningarna för offentliga och privata aktörer. Eftersom dessa i vissa avseenden alltid kommer att skilja sig ifrån varandra syftar konkurrensneutralitet till att uppnå så likartade villkor som möjligt. Det är därför inte fråga om att jämföra alla eller de sammantagna konkurrensförutsättningarna för en verksamhet. Den offentliga aktören ska inte använda sina särskilda förutsättningar så att konkurrensen snedvrids och skadar eller tränger ut privata alternativ utan tar hänsyn till och är anpassade till olika drifts- och ägarformer. Då agerar den inte konkurrensneutralt. Grundtestet som i vart fall bör göras är att pröva den offentliga verksamheten mot den marknadsmissige investerarens princip, dvs. överväga om en konkurrerande privat aktör skulle gjort likadant eller fått samma fördelar som den offentliga. Om svaret på den frågan är ja torde den kommunala verksamheten vara att anse som konkurrensneutral.<sup>10</sup> Det betyder inte att den offentliga verksamheten fullt ut kan testas mot den marknadsmissige investerarens princip eller att den alltid kan nå dithän att förutsättningarna är desamma. Offentlig verksamhet drivs som regel av helt andra skäl och med andra syften än att generera överskott till ägarna. Detta utmärker även det idéburna företagandet. Det allmänna intresset som verksamheten bygger på innebär tvärtom att förutsättningarna ofta är olika. Det ska förstås beaktas vid bedömningarna. Sådana jämförelser får därför ske i den utsträckning det är möjligt.

<sup>10</sup> Se bl.a. Hedelin, Kommunal konkurrensrätt, s. 127 f., Konkurrensverket, Konkurrensen i Sverige, rapport 2013:10 s.192 samt Virtanen och Valkama, Competitive Neutrality and Distortion of Competition: A conceptual View, World Competition 32, no 3 (2009): 393–407.

Företag bör emellertid redan behandlas lika. Hur kommuner och landsting ska förhålla sig till sina kommunmedlemmar finns det regler om i kommunallagen. De ska som huvudregel behandla sina medlemmar lika (2 kap. 2 § KL). Den gäller också mellan företag som är medlemmar men däremot inte mellan företag som inte är medlemmar i kommunen eller landstinget. Den enda gräns som kommunallagen sätter mot att företag som inte är medlemmar diskrimineras finns i 2 kap. 8 § andra stycket KL som hindrar individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare. Däremot är det offentliga företag inte reglerade. Därutöver gäller förstås de grundläggande kraven för det offentliga i regeringsformen om bl.a. saklighet och opartiskhet, vilket innebär att utrymmet för diskriminering av enskilda företag kan diskuteras. Likaså sätter konkurrensrätten och EU-rätten gränser för hur kommuner och landsting kan behandla företag. Man kan därför hävda att kommuner och landsting redan bör behandla företag lika även om detta inte alltid har fått genomslag i lag och praxis. I den mån lagstiftningen inte uttryckligen kräver en likabehandling kan företag dock komma att behandlas olika. Det gäller särskilt om det ena företaget är en del av kommunen eller landstinget. Att sådan diskriminering, som kan innebära att det offentliga i affärlivet utnyttjar sin ställning, tillåts endast på grund av att lagstiftningen inte uttryckligen täcker en sådan situation kan i ett enskilt fall framstå som stötande. Inom de specialreglerade områdena finns dock särskilda exempel på regleringar enligt vilka kommuner och landsting ska behandla företag lika. Enligt 5 § HSL ska landstinget utforma vårdvalssystem så att alla utförare behandlas lika, om det inte finns skäl för något annat. Detta gäller såväl privata utförare som egen regi.<sup>11</sup>

Utöver de bestämmelser om likabehandling som finns och kompetensreglerna i 2 kap. 7 och 8 §§ KL finns inga regler för hur kommuner och landsting i normalfallet ska förhålla sig till det privata näringslivet och marknaden. Vad man i stället gör för att så långt möjligt skapa lika förutsättningar för kommuner och landsting att inom sin kompetens agera som det privata näringslivet är att i vissa fall tillåta att den offentliga verksamheten bedrivs under affärsmässiga villkor. Kravet på affärsmässighet kan sägas vara en ytterlighet och innebär bl.a. att självkostnadsprincipen i 8 kap. 3 c § KL

---

<sup>11</sup> Prop. 2008/09:74 s. 51.

inte ska tillämpas för verksamheten. Den principen har dock till syfte att skydda medlemmarna mot för höga avgiftsuttag. Den är inte avsedd att hantera konkurrensfrågor mellan företag och det offentliga. Det är därför inte tillfredsställande att det enda alternativet är att göra undantag från principen och i stället tillämpa affärsmässighet. Det behövs ytterligare sätt att hantera problemen utan att behöva gå så långt som till ett affärsmässigt agerande.

### *Ett målsättningsstadgande om konkurrensneutralitet*

Det saknas en uttrycklig generell reglering för behandling av företag som inte är medlemmar och i den situation då den kommunala verksamheten inte ska bedrivas på affärsmässiga grunder. För dessa fall skulle ett förhållningssätt, som bygger på tanken att det offentliga så långt möjligt inte ska störa en fungerande marknad utan i stället förhålla sig neutral genom sitt agerande, kunna fylla en stödjande funktion för det offentliga att kunna vara följsam med lagstiftningen.

I grunden gäller redan som redovisats att kommuner och landsting som huvudregel bör förhålla sig neutrala till näringslivet. Gör man inte det riskerar man att bryta mot ett flertal regler, däribland EU-rättens statsstödsregler och upphandlingsregler. Frågan är om neutraliteten kan anses utgöra en sådan kommunal princip som bör finnas med i kommunallagen. Enligt utredningens mening skulle det kunna innebära tolkningsproblem om konkurrensneutralitet skulle tas upp som en kommunalrättslig princip jämte de redan gällande. Samtidigt bedömer utredningen att det finns ett behov av att i lagstiftningen lyfta fram konkurrensneutralitet som ett förhållningssätt för kommuner och landsting så att de överväger och tar hänsyn till marknadsförutsättningarna när de själva ska agera på marknaden. Ett sätt som kan bidra till detta är som utredningen föreslår i den lagtekniska översynen, att i kommunallagen införa en hänvisning till KOS-reglerna i informativt syfte (avsnitt 18.8.2). Det kan minska risken för rena lagöverträdelser.

Behovet av att agera konkurrensneutralt är dock vidare än att enbart bidra till att förhindra rena överträdelser av regelverket. Även när ett förfarande är rättsligt godtagbart kan det finnas anledning att beakta om det kan behövas justeras i något avseende för att

konkurrensneutralitet ska uppnås. Det finns därför anledning att införa en självständig bestämmelse om konkurrensneutralitet som kan förebygga att problem uppstår.

Utredningen anser dock att det skulle vara allt för långtgående att slå fast konkurrensneutralitet som en bindande rättslig princip. I stället bör en bestämmelse av målsättningskaraktär införas. Genom att införa ett målsättningsstadgande om konkurrensneutralitet läggs en grund för hur kommuner och landsting bör agera. De bör i kontakten med marknaden ställa sig frågan om en privat aktör hade kunnat göra likadant eller erhålla motsvarande fördelar.<sup>12</sup> Medvetandegörande om det skulle underlätta för kommuner och landsting att följa de regelverk som de som marknadsaktörer är skyldiga att tillämpa och också förhindra onödiga konflikter i övrigt med näringslivet.

En sådan målsättningsbestämmelse kan inte vara kategorisk. I vissa fall ska kommuner och landsting kunna agera som en konkurrent på den privata marknaden, även på affärsmässiga grunder. Det ska dock inte vara en huvudregel. I de fall kommuner och landsting ska få göra det bör det föregås av särskilda överväganden. Som utgångspunkt ska därför kommuner och landsting förhålla sig konkurrensneutrala. Detta ligger också i linje med likabehandlingsprincipen som gäller gentemot företag som är medlemmar av en kommun eller ett landsting. Detta förhållningssätt bör enligt utredningens mening vara utgångspunkt i alla situationer där kommuner och landsting uppträder som marknadsaktörer. Ett förhållningssätt som bygger på konkurrensneutralitet när kommuner och landsting agerar på en marknad bör därför tas in i kommunallagen. Ett sådant målsättningsstadgande bör kunna vägleda kommuner och landsting t.ex. i samband med att de anförtror ekonomiska tjänster av allmänt intresse, SGEI, eller att statsstöd ges. För att stöd ska kunna ges enligt de reglerna får nämligen ingen kompensation utöver de faktiska kostnaderna för utförandet av tjänsten och en rimlig vinst förekomma. De stödmottagande företagen får således inte ges någon ytterligare fördel framför andra företag, dvs. neutralitet vid konkurrens måste eftersträvas. Detsamma gäller vid tillämpning av reglerna om offentlig upphandling. När kommuner och landsting uppträder som säljare är en sådan grundinställning också ett stöd för att inte bryta mot de s.k. KOS-reglerna. Ett sådant målsättnings-

---

<sup>12</sup> Hedelin, Kommunal konkurrensrätt, s. 127 f.

stadgande skulle även kunna vara till vägledning i en situation när en intern utförare lämnar anbud i kommunens eller landstingets egen upphandling.

En målsättningsbestämmelse om konkurrensneutralitet avser att vara mjukt styrande och ge utrymme för lokala bedömningar. Innebörden av begreppet kommer därför främst att utvecklas genom lokala program och måldokument som policyer. Att det saknas en entydig legal definition av begreppet anser utredningen därför inte vara något problem med det syfte som bestämmelsen ska ha. Någon direkt rättspraxis kommer inte att finnas eftersom det är fråga om en målsättningsbestämmelse och inte en rättsligt bindande princip. Utredningen förutsätter att SKL, Konkurrensverket och den nya vägledningfunktionen som utredningen föreslår nedan (se avsnitt 13.5) kan bidra till att fortsätta att sprida goda exempel till kommuner och landsting för att utveckla begreppet konkurrensneutralitet och konkretisera det i förhållande till de olika regelverken. Värdet av ett målsättningsstadgande ligger enligt utredningens mening i det att det ger en signal till kommuner och landsting att beakta frågan om konkurrensneutralitet när de agerar på en marknad. De bör alltid beakta denna aspekt, men utfallet i det enskilda fallet måste bedömas utifrån lokala förutsättningar. Kommuner och landsting agerar då på ett mer neutralt och för marknaden inte störande sätt och undviker att komma i konflikt med de olika regelverk som de har att följa. Därmed minskar risken både för att det lokala näringslivet konkurreras ut och att kommunala företag efter klagomål från privata företag förbjuds att bedriva verksamhet.

### *Konkurrensneutralitet i förhållande till de kommunala principerna*

Hur skulle då ett målsättningsstadgande förhålla sig till de kommunalrättsliga principerna? En särskild problematik i detta sammanhang är tillämpligheten av självkostnadsprincipen. Principen är främst avsedd som ett skydd för brukarna, både medlemmar och icke-medlemmar, mot överuttag av avgifter men den är tillämplig oavsett till vem kommunen eller landstinget presterar.<sup>13</sup> Problem med

---

<sup>13</sup> Bohlin, Kommunalrättens grunder, s. 115.

självkostnadsprincipen i förhållande till konkurrensneutralitet kan aktualiseras t.ex. när interna utförare lämnar anbud. Om interna utförare inte inkluderar ett visst vinstpåslag i sitt anbud är det inte säkert att anbudet blir konkurrensneutralt när det ska jämföras med anbud från privata utförare.

SKL har tagit fram en skrift till stöd för självkostnadskalkylering vid konkurrensutsättning och införande av valfrihetssystem. Skriften är avsedd att användas bl.a. när den egna regin lägger anbud i en upphandling. Något utrymme för vinstpåslag tas inte upp i den. Däremot tar skriften upp hur mervärdesskatt kan hanteras för att egen regi och externa utförare ska bli jämförbara. Även om syftet med självkostnadsprincipen främst är att skydda medlemmarna mot överuttag av avgifter, torde den enligt SKL kunna tolkas omfatta även intern prissättning.<sup>14</sup> En strävan mot konkurrensneutralitet i relation till självkostnadsprincipen skulle enligt utredningens mening i en sådan situation kunna innebära att vid intern prissättning bör i stället ett vinstpåslag läggas till självkostnaden för att utjämna förutsättningarna för anbuden. Det kan normalt sett inte ske vid extern prissättning då självkostnadsprincipen gäller.

En reglering med målet konkurrensneutralitet ligger mycket väl i linje med likställighetsprincipen. Enligt den ska kommun- och landstingsmedlemmar behandlas lika. Eftersom även företag kan vara medlemmar till följd av fastighetsinnehav, ska sådana företag redan med nuvarande reglering behandlas lika. En målsättning om konkurrensneutralitet innebär i det sammanhanget att kommunen eller landstinget i lämplig utsträckning inte heller bör göra någon åtskillnad mellan företag som är medlemmar och företag som inte är det.

När det gäller målsättningsstadgandets förhållande till lokaliseringsprincipen ska understrykas att dess tillämpning eller undantagen från den inte påverkas av en målsättning om konkurrensneutralitet.

---

<sup>14</sup> SKL, Självkostnadskalkylering vid konkurrensutsättning och införande av valfrihetssystem, s. 21.



*Konkurrensneutralitet i praktiken*

Det stora värdet med ett målsättningsstadgande om konkurrensneutralitet ligger i medvetandegörandet om kommunernas och landstingens viktiga roll som marknadsaktörer och om att med den rollen följer ett särskilt ansvar. För att en sådan reglering ska få genomslag i praktiken bör ett målsättningsstadgande enligt utredningens mening konkretiseras. Kravet i lagen bör därför vara att kommuner och landsting ska verka för att uppträda konkurrensneutralt när de inom ramarna för sin kompetens agerar som marknadsaktör. Med det menar utredningen att det handlar om en process där kommunen eller landstinget i konkreta situationer ska överväga om och i så fall vilka åtgärder som bör vidtas när de agerar.

Rent konkret kan ett arbete för ökad konkurrensneutralitet ske på de olika sakområden där kommunerna och landstingen kommer i kontakt med marknaden genom att tillhandahålla olika tjänster till medlemmarna där det samtidigt finns marknadsaktörer, t.ex. i verksamhet för personer med funktionsnedsättning där dessa säljer tjänster till kommunmedlemmarna. I praktiken kan det ske genom olika styrande dokument för de verksamheter där kommunerna och landstingen agerar som marknadsaktörer. Det kan röra allt ifrån att ta fram och följa upp en policy om hur kommunen eller landstinget ska agera i allmänhet eller i en viss typ av verksamhet, till att fastställa konkreta villkor för verksamheten. Det gjorde det kommunala bolaget Kalmar Vatten sedan det ifrågasatts att bolaget erbjöd spobilstjänster även i det privata va-nätet. Enligt policyn som sedan togs fram fick sådana tjänster endast erbjudas i akuta fall som vid översvämningar.<sup>15</sup> Stockholms kommun har anvisningar för hur anbud i en upphandling från egen regi ska hanteras. Enligt den ska eventuella anbud från egen regi behandlas på samma sätt som ett anbud från externa anbudsgivare. Även bl.a. frågan om hur konkurrensen kommer att påverkas av om egenregianbud lämnas eller inte bör enligt anvisningarna övervägas. För att konkret hantera neutralitetsfrågan finns i anvisningarna regler för bl.a. kalkylering och mervärdesskatt för tjänster som är fria från sådan skatt.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Företagarna, Osund konkurrens, s. 8.

<sup>16</sup> Stockholms kommun, Stadsledningskontoret, Förnyelseavdelningen, Anvisningar för egenregianbud, 2010-11-01.

Oavsett sakområde kan en marknadsanalys i det enskilda ärendet ofta tjäna som utgångspunkt för överväganden om vilka åtgärder som bör vidtas i förhållande till de övriga marknadsaktörerna. Bara genom att göra en sådan har det offentliga verkat för att uppträda konkurrensneutralt och skapat goda förutsättningar för att fortsatt uppträda så i det enskilda fallet. Det kan konkret också handla om det som Konkurrensverket föreslagit, att man regelbundet ser över sin egen näringsverksamhet och hur den förhåller sig till den marknad den verkar på. Där kan särredovisning vara en bra metod att säkerställa ett sunt förhållningssätt till marknaden. Andra konkreta åtgärder kan vara att ta fram alternativa förslag till den åtgärd man överväger med olika grad av konkurrenspåverkan.

Ett ytterligare exempel på agerande som får anses vila delvis på detta förhållningssätt är att det vid kommunal koncernbildning är viktigt att verksamheter som styrs av självkostnadsprincipen i kommunallagen hålls isär från verksamheter som har annan grund för prissättning.<sup>17</sup> Det finns säkerligen ett stort och varierande antal situationer då en sådan föreslagen målsättningsbestämmelse om att verka för konkurrensneutralitet kommer att fylla en funktion. Vad som behövs och vilka åtgärder man bör vidta får kommunerna och landstingen själva bedöma utifrån de lokala förhållandena.

### *Sammanfattning*

Ett målsättningsstadgande om att kommuner och landsting i sin egenskap av marknadsaktörer ska förhålla sig konkurrensneutrala i förhållande till övriga marknadsaktörer fyller en pedagogisk funktion för kommuner och landsting. En reglering ger en färdriktning för ett förhållningssätt som redan gäller för kommunal verksamhet. En ökad medvetenhet om dessa frågor kan underlätta kommuners och landstings efterlevnad av upphandlings- och statsstödsreglerna. En ökad medvetenhet kan också förebygga att problem uppkommer på andra områden där EU-rättsligt anknutna regler än så länge inte varit lika problematiska, som t.ex. reglerna om missbruk av dominerande ställning. Även andra problem som inte beror på konflikter med rättsreglerna kan förebyggas genom att verka för att uppträda

---

<sup>17</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 498.

konkurrensneutralt. Genom ökad följsamhet med reglerna minskar risken bl.a. för att tvister ska uppstå om verksamheter är kompetensliga. Hur en sådan målsättningsbestämmelse ska konkretiseras i den kommunala verksamheten får utvecklas genom tillämpningen hos kommuner och landsting.

### 13.5 Nationell vägledningsfunktion för stödgivning

**Utredningens förslag:** Den kommande upphandlingsmyndigheten ska ges uppgiften att vägleda kommuner och landsting som avser att ge ett stöd. Utredningen föreslår att fem miljoner kronor avsätts till den verksamheten fr.o.m. budgetåret 2016.

#### *Behovet av en vägledningsfunktion*

Utredningens bedömningar i avsnitt 11.5 innebär att kommuner och landsting har möjligheter att själva kvalificera en tjänst som en ekonomisk tjänst av allmänt intresse, SGEI. Detta ställer krav på särskild kunskap om EU:s regelverk som inte alla kommuner och landsting besitter. Det finns därför enligt utredningens mening ett behov av kvalificerad vägledning på nationell nivå för detta och för att hantera frågor om statsstöd. Arbetet med att utforma en anmälan om stöd innebär en viss byråkrati, vilket en vägledningsfunktion då skulle kunna underlätta.<sup>18</sup> Den kunskap som behövs är både juridisk och ekonomisk. Avsikten med vägledningen är inte att ersätta eller konkurrera med den privata marknadens konsultverksamhet på området utan den ska snarare ses som ett komplement. Funktionen kan vara en förutsättning för att kommuner och landsting ska kunna avgöra om, och i vilken utsträckning, kompletterande tjänster i form av externa konsulter behövs i det enskilda fallet. Enligt utredningens bedömning finns således ett behov av vägledning och stöd till kommuner och landsting kring EU:s konkurrensregler. Vägledningsfunktionen bör förstås även kunna bistå

---

<sup>18</sup> Jfr Hettne, Public Services and State Aid – is a Decentralisation of State Aid Policy Necessary?, Sieps 2011:14 s. 6.

de privata aktörerna, såväl de vinstdrivande som idéburna, med information om regelverket.

### *Omfattningen av vägledningsfunktionen*

För att kommuner och landsting ska kunna ges erforderlig vägledning krävs att tillräckliga resurser anslås för att bygga upp en kvalificerad vägledningsfunktion på nationell nivå. Förutom att producera generell information eller ta fram vägledningar för tillämpningen bör funktionen kunna ha resurser att besvara frågor från olika kommuner och landsting. Det är emellertid varje kommuns eller landstings eget ansvar att göra den slutliga bedömningen i varje enskilt fall. Detta kan kräva information från vägledningsfunktion men också i vissa fall kompletterat med konsultstöd från den privata marknaden för att kunna genomföra den enskilda insatsen. Utredningen bedömer att det krävs en funktion med tre- fyra anställda. Funktionen kräver också vissa resurser för att exempelvis kunna arrangera konferenser i landet. Den tillkommande kostnaden för en sådan funktion kan beräknas till cirka fem miljoner kronor årligen.

### *Ansvaret för vägledningsfunktionen*

Frågan är vem som bör ansvara för en vägledningsfunktion. Den statliga nationella kompetensen på statsstödsområdet finns främst hos Näringsdepartementets enhet för konkurrens, statsstöd och ramvillkor. Att låta den enheten svara för vägledningsfunktionen skulle säkerställa en enhetlig tolkning av hur reglerna ska förstås och tillämpas i Sverige. Enheten bedriver redan, inom ramen för sin serviceskyldighet, viss upplysningsverksamhet till kommuner och landsting. En funktion bör dock enligt utredningens mening vara skild från det lagstiftande arbetet och ha utrymme att arbeta självständigt och proaktivt för att öka kunskaperna om reglerna. Enligt utredningens mening bör därför vägledningen inte placeras inom Regeringskansliet utan i en myndighet. En vägledningsfunktion för statsstöd bör inte bli en alltför omfattande uppgift. Den bör därför inordnas i en befintlig myndighet och företrädesvis i en som redan har kunskaper på området eller närliggande områden. Det finns

ingen myndighet i Sverige som utövar tillsyn av att EUF-fördragets statsstödsregler följs. Statsstödsutredningen övervägde frågan men bl.a. eftersom det förväntades att förslaget till lag om olagligt statsstöd kunde leda till bättre iakttagande av genomförandeförbudet och effektivare återkrav om förbudet trots allt överträds, bedömde utredningen att någon myndighet då inte skulle ges det uppdraget.<sup>19</sup> Regeringen gjorde i huvudsak samma bedömning.<sup>20</sup> Det finns dock redan vissa vägledningsfunktioner för inremarknads- och konkurrensfrågor. Upphandlingsstödet, som sedan den 1 juli 2014 är en del av Konkurrensverket, har sedan det skapades 2009 hos Kammarkollegiet gett myndigheter och leverantörer råd och vägledning om gällande regelverk på upphandlingsområdet. I anslutning till det har stödfunktionen även upparbetat viss kunskap om statsstödsreglerna. Kommerskollegium har också lämnat vägledande information till kommuner och landsting kring statsstödsregelverket. I likhet med dessa områden bör stödet ges av staten. Inremarknadsutredningen förslog att länsstyrelserna borde ges denna uppgift.<sup>21</sup> Enligt utredningens uppfattning är det dock lämpligt att uppdraget samlas och integreras i en myndighet som redan har en bred EU-rättslig kompetens på området. De myndigheter som därmed bör vara aktuella är Kommerskollegium, Konkurrensverket och Tillväxtverket. Regeringen har aviserat att den avser att inrätta en ny organisation för upphandlingsstödet.<sup>22</sup> En särskild utredare har getts i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet för upphandlingsstöd, Upphandlingsmyndigheten, som ska kunna inleda sin verksamhet den 1 september 2015.<sup>23</sup> Enligt utredningens mening skulle denna organisation mycket väl kunna vara lämpad som ansvarig även för information om statsstödsreglerna. Utformningen av vägledningsfunktionen bör ske i nära samarbete med SKL.

---

<sup>19</sup> SOU 2011:69 s. 284 ff.

<sup>20</sup> Prop. 2012/13:84 s. 47 f.

<sup>21</sup> SOU 2009:71 s. 432 ff.

<sup>22</sup> Prop. 2014/15:1, utg. omr. 2 s. 106.

<sup>23</sup> Utredningen om inrättande av Upphandlingsmyndigheten (Fi S 2014:19).



## Del IV

### Kontroll och revision av kommunal verksamhet





# 14 Laglighetsprövning

## 14.1 Utredningens uppdrag

I kommunallagen finns bestämmelser om överklagande av vissa kommunala beslut, laglighetsprövning. Laglighetsprövningen syftar till att kommun- eller landstingsmedlemmarna ska kunna kontrollera att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättsenligt sätt. Prövningen har mer karaktären av en allmän medborgarkontroll än av ett rättsmedel i egentlig mening. Kännetecknande för laglighetsprövningen är att endast kommun- eller landstingsmedlemmar får överklaga, att besluten endast kan angripas på de grunder som anges i kommunallagen, att domstolens prövning är begränsad till lagligheten och inte lämpligheten av ett beslut, och att, om överklagandet bifalls, domstolen endast kan upphäva beslutet men inte ersätta det med något nytt beslut.

Laglighetsprövningen är en viktig del i det kommunaldemokratiska systemet. Genom den balanseras den kommunala självstyrelsen mot statens samt kommun- och landstingsmedlemmarnas inflytande. Överklagandemöjligheten kan ses som ett komplement till den rätt som kommun- och landstingsmedlemmarna utövar i de allmänna valen och utgör även en viktig del i den rättsliga kontrollen av kommunala beslut.

Det är också genom laglighetsprövningen som kommunalrättslig praxis utvecklas, vilket är av stor betydelse för en reglering av ramlagskaraktär där rättstillämpningen är tänkt att kunna anpassas till samhällsutvecklingen. I detta system är det därför viktigt att laglighetsprövningen fungerar i praktiken.

Det kan dock ifrågasättas om laglighetsprövningen i alla delar är ändamålsenligt utformad. Reglerna innebär exempelvis att det ställs relativt stora krav på den enskilde. Det sätt på vilket tillkännagivandet av de kommunala besluten ska ske, genom att anslås på kom-

munens eller landstingets anslagstavla, har sin förklaring i den vida kretsen av taleberättigade personer. Detta ställer dock krav på ett stort engagemang från den enskildes sida att kontrollera när ett kommunalt beslut är fattat. Vidare måste den enskilde inom överklagandetiden precisera vilka omständigheter eller grunder som hen stöder sitt överklagande på. Det ankommer även på den som överklagar att visa att beslutet är olagligt. Det krävs således att den enskilde sätter sig in i hur den kommunala beslutsprocessen fungerar och vet vilka formella krav som gäller för ett överklagande.

Utredningen har därför fått i uppdrag att se över regelverket gällande laglighetsprövning av kommunala beslut och utreda om nuvarande bestämmelser är ändamålsenligt utformade eller om det finns behov av en modernisering av reglerna. Utredningen ska också särskilt ta ställning till om det finns behov av att kretsen taleberättigade enligt kommunallagen utvidgas eller på annat sätt ändras. Dessa två uppdrag kommer utredningen att redogöra för i detta avsnitt.

Utredningen ska vidare särskilt bedöma om bestämmelserna i fråga om verkställighet och rättelse av kommunala beslut behöver ändras samt om det finns skäl att införa sanktioner vid utebliven rättelse av upphävda beslut, se avsnitt 15. Utredningen ska slutligen utreda om ordningen med tillkännagivande av kommunala beslut på anslagstavla kan ersättas av eller kompletteras med en ordning där tillkännagivandet sker på elektronisk väg, och i sådana fall föreslå en sådan ordning, se avsnitt 16.

I direktiven framgår att när utredningen finner behov av ändringar i kommunallagen ska utredningen lämna författningsförslag. Utredningen bör också beakta vikten av att det skapas tillräcklig rättspraxis inom kommunalrättens område. Hänsyn måste dock tas till om de eventuella förslag som lämnas medför en ökad administration. I sådana fall ska utredningen noga väga förslagen mot dessa konsekvenser.

## 14.2 Historisk tillbakablick

Laglighetsprövning är en gammal företeelse som har sitt ursprung i 1862 års kommunalförordningar genom vilka den kommunala självstyrelsen infördes. Möjligheten för kommunmedlemmarna att an-

föra kommunalbesvär (numera laglighetsprövning) var, utöver den kommunala kompetensen och den kommunala beskattningsrätten, en av tre grundpelare som den kommunala självstyrelsen vilade på.

Motiven bakom införandet av laglighetsprövning var att stärka det kommunala självstyret och innebära en inskränkning av statens överprövning av de kommunala besluten. Man ansåg att staten, genom länsstyrelsen som var överprövningsmyndighet, skulle respektera gränserna för kommunernas självstyre och i så stor utsträckning som var rimlig låta dessa verka däri. Det ansågs fullt rimligt att förhindra att kommunen verkställde vissa, ur statlig synvinkel, felaktiga beslut. Det ansågs däremot inte rimligt att tvinga kommunen att i stället göra något annat.<sup>1</sup>

Rätten att överklaga avsåg till en början endast fullmäktigebeslut, men den kom successivt att vidgas till att avse också nämndbeslut. I samband med att bestämmelserna om gemensam nämnd och kommunalförbund infördes 1997 i kommunallagen, kom bestämmelserna om laglighetsprövning att omfatta även beslut av sådana organ.

Laglighetsprövning har karaktären av kommunal medborgarkontroll. Beslutanderätten i kommuner och landsting utövas av det genom direkta val utsedda representativa organet. Genom reglerna om laglighetsprövning balanseras fullmäktiges och nämndernas roll såsom bärare av den kommunala självbestämmanderätten gentemot det inflytande som tillkommer staten och kommuninvånarna. Laglighetsprövning har utformats så att den kan verka som en viktig länk i upprätthållandet av den kommunala demokratin. Laglighetsprövning är i princip inskränkt till beslutets rättsenlighet. Denna prövning skiljer sig från vad som annars gäller för överklagande av förvaltningsbeslut enligt förvaltningslagen eller speciallagstiftning (förvaltningsrättsligt överklagande)<sup>2</sup> där prövningen är mer allsidig.

I samband med 1862 års kommunalförordningar lanserades begreppet kommunmedlem med associationsrättslig förebild. Liksom i näringslivet skulle medlemmens bidragsplikt till kommunen i princip vara bestämmande för vidden av dennes direkta eller indirekta inflytande på de kommunala avgörandena. Detta ledde till att också juridiska personer fick rösträtt och, liksom de fysiska, i förhållande till storleken av sina kommunala bidrag. Även myndig kvinna kunde

---

<sup>1</sup> Lundin, *Kommunal revision – en rättslig analys*, s. 90.

<sup>2</sup> I juridisk litteratur brukar begreppet förvaltningsbesvär användas.

erhålla rösträtt. Rösträtten knöts alltså till den fullgjorda skattskyldigheten, på landet knuten till jorden och i staden knuten till inkomsten, och var graderad så, att ingen kunde ha mer än en tjugondel av det totala röstetalet enligt röstlängden. I staden gjordes alla med hemvist i staden till kommunmedlemmar, men från början fick bara borgarna delta i behandlingen av rättigheter och skyldighet som rörde borgarna.<sup>3</sup>

Anledningen till att endast kommunmedlemmar har möjlighet att överklaga kommunala beslut genom laglighetsprövning kan härledas tillbaka till 1862 års kommunalförordningar vars huvudsyfte som nämnts var att stärka den kommunala självstyrelsen så den utövas på ett rättsenligt sätt. Lagstiftningen har som mål att skydda endast kommunens medlemmar mot maktmissbruk. Rätten att föra talan i ett kommunalt ärende grundar sig på tanken att en medlem av kommunen har en viss delaktighet i handhavandet av de kommunala angelägenheterna vilka mer eller mindre berör kommuninvånarna i gemen. Den som inte tillhör den kommunala gemenskapen kan inte äga någon därpå grundad rätt att påkalla rättslig prövning av ett kommunalt beslut.<sup>4</sup>

När det gäller vilka som varit medlemmar och haft talerätt har detta förändrats under åren. Under en tid hade de som brukade fast egendom medlemskap i kommunen, detta är numera borttaget. Tidigare blev juridiska personer kommunalt taxerade och följaktligen hade de också möjlighet att överklaga kommunala beslut. En sådan rätt har de nu bara i kommuner och landsting där de äger fast egendom. I en utredning har vidare diskuterats möjligheten att utvidga medlemskapsbegreppet till att omfatta även ideella föreningar med säte i kommunen.<sup>5</sup> Några ändringar har inte skett i denna del.

Vid införandet av den nuvarande kommunallagen ansåg regeringen att kopplingen mellan medlemskap och rätt att överklaga skulle behållas. Om man vill vidga kretsen av klagoberättigade måste man därför överväga en ändring av medlemskapsbegreppet. Regeringen bedömde vidare att det inte fanns skäl att utvidga juridiska personers rätt att överklaga eftersom dessa ytterst sällan uppträdde som klagande. Något skäl att särbehandla ideella föreningar ansåg

---

<sup>3</sup> Björkman och Riberdahl, Det kommunala förtroendeuppdraget, s. 14 f.

<sup>4</sup> SOU 1982:41 s. 50.

<sup>5</sup> SOU 1982:41 s. 98 ff. och s. 306.

regeringen inte heller fanns.<sup>6</sup> En diskussion har därefter funnits om ägandet av fast egendom som grund för medlemskap ska tas bort. I betänkandet Det kommunala medlemskapet föreslogs att ägande av fast egendom inte längre skulle grunda medlemskap i en kommun eller ett landsting men däremot alljämt skulle ge rätt att utverka laglighetsprövning.<sup>7</sup> Förslaget ledde inte till lagstiftning.

Laglighetsprövning kan bara ske på de särskilda grunder som är angivna i kommunallagen, de s.k. prövningsgrunderna.<sup>8</sup> Prövningsgrunderna har sitt ursprung i 1862 års kommunalförordningar och var länge i princip oförändrade. I samband med införandet av 1991 års kommunallag slopades emellertid två av de ursprungliga prövningsgrunderna ”enskild rätt kränkt” och ”vilar på orättvis grund”. När prövningsgrunden ”enskild rätt kränkt” togs bort framträdde laglighetsprövningens funktion som allmän medborgartalan ännu tydligare.

Termen laglighetsprövning introducerades i kommunallagen 1991 för att tillgodose en allmän strävan att ta bort ordet besvär ur författningstexterna.

### 14.3 Laglighetsprövning eller förvaltningsrättsligt överklagande?

Kommunala beslut kan överklagas antingen genom laglighetsprövning eller genom förvaltningsrättsligt överklagande. Föreskrifterna om laglighetsprövning gäller enligt 10 kap. 3 § KL inte om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande. Av förarbetena framgår att innebörden är att en prövning enligt bestämmelserna i 10 kap. KL och förvaltningsrättsligt överklagande utesluter varandra.<sup>9</sup> I den juridiska litteraturen har detta tolkats som att det krävs ett författningsstöd för att laglighetsprövning ska vara utesluten, t.ex. föreskrifter om förvaltningsrättsligt överklagande eller föreskrifter om att ett beslut inte får överklagas över huvud taget.<sup>10</sup> I bl.a. 3 § andra stycket FL finns

<sup>6</sup> Prop. 1990/91:117 s. 134.

<sup>7</sup> SOU 1992:72.

<sup>8</sup> Utredningen redogör närmare för de nuvarande prövningsgrunderna i avsnitt 14.7.

<sup>9</sup> Prop. 1990/91:117 s. 224.

<sup>10</sup> Kaijser och Riberdahl, Kommunallagarna II, s. 591 och Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 587.

författningsstöd för överklagande. Av bestämmelsen följer att förvaltningsrättsligt överklagande alltid ska tillämpas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

I praktiken överklagas beslut fattade enbart med stöd av kommunallagen genom laglighetsprövning. Beslut fattade med stöd av speciallagstiftning, som inte sällan innefattar myndighetsutövning, överklagas däremot oftast genom förvaltningsrättsligt överklagande. Speciallagstiftningen innehåller som nämnts ovan ofta föreskrifter om överklagande, vilket då utesluter laglighetsprövning. Förvaltningsrättsligt överklagande är det normala när beslut rör enskildas rättigheter och skyldigheter t.ex. ekonomiskt bistånd eller bygglov. Laglighetsprövning är främst ett rättsmedel till för att medborgarna ska kunna kontrollera att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättsenligt sätt, t.ex. att gränserna för den kommunala kompetensen respekteras. Beslut av fullmäktige överklagas huvudsakligen genom laglighetsprövning, medan beslut av styrelsen och övriga nämnder kan överklagas antingen genom laglighetsprövning eller genom förvaltningsrättsligt överklagande.

Det bör noteras att laglighetsprövning inte är en garanti mot felaktiga beslut. Beslut som hade kunnat upphävas av domstol blir bindande för medlemmarna om ingen överklagar dem. Detta är också fallet för beslut som överklagas genom förvaltningsrättsligt överklagande. Till skillnad från ärenden som rör myndighetsutövning mot någon enskild finns dock inget krav på att medlemmarna personligen ska underrättas om innehållet i kommunala beslut som överklagas enligt 10 kap. KL.

På många specialreglerade områden finns det någon form av statlig kontroll eller tillsyn. Någon sådan finns dock inte när det gäller den oregerade kommunalförvaltningen, t.ex. kultur och fritid. Genom laglighetsprövningsinstitutet har emellertid medlemmarna en möjlighet att få besluten prövade.

## 14.4 Talerätt

Det är enligt 10 kap. 1 § KL endast kommun- och landstingsmedlemmar som har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos förvaltningsrätten. Även lagligheten av en gemensam nämnds beslut eller ett kommunalförbunds beslut får överklagas av varje medlem i de samverkande kommunerna eller landstingen respektive varje medlem i de kommuner eller landsting som ingår i kommunalförbundet samt av förbundsmedlemmarna själva.

Vem som är medlem av en kommun eller ett landsting framgår av 1 kap. 4 § KL. Medlem av en kommun är den som är folkbokförd eller äger fast egendom i kommunen, eller den som ska betala kommunalskatt där. Medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget. Det innebär att förutom fysiska personer kan även juridiska personer, staten och kommunerna vara medlemmar, dock endast genom fastighetsinnehav. Genom fastighetsinnehav kan t.ex. en kommun vara medlem i ett landsting till vilket den inte hör. Det är också t.ex. genom fastighetsinnehav möjligt att vara medlem i flera kommuner samtidigt. Dödsbon, vilka är juridiska personer, beskattas under en tid enligt regler som gäller för fysiska personer. Det innebär att de kan bli kommunalt beskattade och har således under denna tid möjlighet att överklaga kommunala beslut.

Endast den omständigheten att någon är berörd eller på annat sätt har intresse av saken ger alltså inte denne talerätt vid laglighetsprövning. Juridiska personer, exempelvis aktiebolag, får därför endast överklaga ett kommunalt beslut om de äger fast egendom i kommunen eller landstinget. Samma sak gäller för villaägarföreningar, byalag och andra liknande organisationer, som har antagit stadgar för sin verksamhet och som vanligen är att betrakta som juridiska personer. Sådana rättssubjekt äger emellertid för det mesta inte fast egendom i kommunen och har då inte någon klagorätt. Däremot är det inte något som hindrar att en föreningsmedlem, som samtidigt är kommunmedlem, överklagar ett kommunalt beslut. Genom en sådan talan kan även andra rättssubjekt som saknar talerätt hävda sina intressen i kommunen.

I lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga utsluts arbetstagares möjligheter att föra talan om laglighetsprövning

enligt 10 kap. KL, när det kommunala beslutet rör en tvistefråga som ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbets-tvister.

Vad gäller fullföljdsrätten kan bara den som varit klagande i förvaltningsrätten eller kammarrätten överklaga dess beslut, om det gått klaganden emot (10 kap. 14 § första stycket KL). Om förvaltningsrätten avslår överklagandet och domen överklagas av en medlem som inte uppträtt som klagande i förvaltningsrätten ska överklagandet alltså avvisas. Har däremot förvaltningsrätten eller kammarrätten upphävt beslutet eller förordnat om verkställighetsförbud (inhibition), får domstolens beslut överklagas av kommunen eller landstinget och av deras medlemmar samt, i fråga om beslut av en gemensam nämnd, av nämnden och medlemmarna i de samverkande kommunerna och landstingen (10 kap. 14 § andra stycket KL). Har förvaltningsrätten eller kammarrätten undanröjt ett beslut av ett kommunalförbund eller förbjudit att det verkställs, kan domstolens beslut överklagas av förbundet, av varje kommun och landsting som är medlem i förbundet och av deras medlemmar (10 kap. 14 § tredje stycket KL).

## 14.5 Överklagbara beslut

Av 10 kap. 2 § KL följer att följande beslut får överklagas

1. beslut av fullmäktige eller den beslutande församlingen i ett kommunalförbund,
2. beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art,
3. beslut av förbundsstyrelsen eller en annan nämnd eller ett partssammansatt organ i ett kommunalförbund, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, samt
4. sådana beslut som revisorerna fattar om sin förvaltning och om jäv.

Talan kan alltså föras mot beslut av fullmäktige eller den beslutande församlingen i ett kommunalförbund, av en nämnd, av ett partssammansatt organ eller av revisorerna i fråga om deras förvaltning. Nämndernas och revisorernas beslut i jävsfrågor kan dock enligt 6 kap. 24 § och 9 kap. 5 § KL endast överklagas i samband med



överklagande av det beslut genom vilket ärendet avgörs. Även beslut av förbundsstyrelsen, en annan nämnd eller ett partssammansatt organ i ett kommunalförbund kan överklagas, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art. Beslut av kommunala företag eller privata utförare kan inte överklagas genom laglighetsprövning.

En grundläggande förutsättning för en laglighetsprövning är alltså att det föreligger ett kommunalt beslut. Kommunalbesvärskommittén sammanfattande det på följande vis. Varje produkt av kommunalt beslutsförfarande utgör ett kommunalt beslut och kan överklagas. Det kommunala beslutets innehåll och rättsliga verkningar framstår inte som det primära på samma sätt som i fråga om beslut av statlig förvaltningsmyndighet. Den yttre formen, att beslutet upptagits i ett protokoll, får i stället en avgörande betydelse.<sup>11</sup> När det överklagade beslutet enbart innefattar en opinionsyttring eller annan typ av icke bindande uttalande begränsas prövningen i allmänhet till frågan om beslutet tillkommit i laga ordning eller om det avser ett ämne som faller inom den kommunala kompetensen.<sup>12</sup>

Att vissa beslut i budgetprocessen får överklagas men endast kan bli föremål för en mycket begränsad domstolsprövning framgår av 10 kap. 8 § andra stycket KL, se avsnitt 14.8.

### *Beslut av andra organ*

Beslut även av andra kommunala organ än de som räknats upp i 10 kap. 2 § KL torde också i vissa fall kunna överklagas. Avgörande blir organets funktion i beslutsprocessen. I den juridiska litteraturen nämns som exempel fullmäktigeberedningar, som enligt 3 kap. 7 § KL kan inrättas av fullmäktige. Har beredningen tilldelats en egen beslutanderätt i ett visst ärende, får beredningen närmast betraktas som en nämnd, vars beslut är överklagbara om de inte är av rent förberedande eller rent verkställande art.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> SOU 1982:41 s. 60. Se också RÅ 1969 ref. 52 och RÅ 1975 ref. 102 där fullmäktige rekommenderat nämnderna att inte köpa varor från visst land eller av viss producent. Se även RÅ 1990 ref. 90 där fullmäktige uttalat sig för att kommunen förklarades som kärnvapenfri zon.

<sup>12</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 586 och Bohlin, Kommunalrättens grunder, s. 267.

<sup>13</sup> Bohlin, Kommunalrättens grunder, s. 267 f. och Lindquist och Losman, Kommunallagen i lydelsen den 1 januari 2013, s. 264. Se också RÅ 2003 ref. 14 som avsåg en s.k. arvodesberedning som anförtrots att självständigt avgöra vissa ärenden.

*Undantaget för beslut av rent förberedande eller rent verkställande art*

Av 10 kap. 2 § KL framgår att beslut av rent förberedande eller rent verkställande art inte är överklagbara. Utredningen har i avsnitt 7.4 redogjort för vad som är att anse som sådana beslut och för relevanta rättsfall och JO-beslut. Lagstiftaren har med nämnda förbud velat markera att överklagandet bör riktas mot det beslutande organets avgörande och inte mot berednings- och verkställighetsorganets åtgärder.<sup>14</sup> Det ska alltså inte gå att få grundbeslutet upphävt genom att angripa rena verkställighetsfrågor.<sup>15</sup> Reglerna om klagotid och laga kraft skulle med en annan ordning bli överflödiga.<sup>16</sup>

*Delegationsbeslut anses som nämndbeslut*

Om en nämnd enligt bestämmelserna i 6 kap. 33 § KL uppdragit åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar är beslutet rättsligt sett inte delegatens utan nämndens. Beslutet är därför också överklagbart.

Om någon agerat utan rättsligt stöd, dvs. utan delegation, betraktas beslutet normalt som en nullitet. Det innebär att beslutet utan vidare är helt verkningslöst och att det inte får verkställas eller på annat sätt tillämpas. Om ärendet rör ett civilrättsligt förhållande kan dock frågan om motpartens goda tro inverka på bedömningen av frågan huruvida ett avtal har kommit till stånd med kommunen.<sup>17</sup> Åtgärder av en tjänsteman som inte innebär att beslut fattats på nämndens vägnar har inte ansetts överklagbara eftersom det då inte finns något kommunalt beslut enligt kommunallagen.<sup>18</sup> Om en sådan åtgärd överklagas kommer domstolen avvisa överklagandet. Vid beslut som obehörigen fattats utan stöd i delegation kan enskild ibland vända sig till nämnden och begära att få beslutet

---

<sup>14</sup> Kaijser och Riberdahl, Kommunallagarna II, s. 599.

<sup>15</sup> Allmän domstol har emellertid i vissa situationer, t.ex. i mål om utdömande av kommunala avgifter, befogenhet att ompröva ett lagakraftvunnet beslut om beslutet är behäftat med allvarigare fel, se Lindquist, Kommunala befogenheter, s. 63 och 69 ff.

<sup>16</sup> Lindquist och Losman, Kommunallagen i lydelsen den 1 januari 2013, s. 265.

<sup>17</sup> Prop. 1990/91:117 s. 223 f.

<sup>18</sup> Se bl.a. RÅ 1978 Bb 40, RÅ 1994 not 164 och HFD 2011 not 56.

omprövat (s.k. rekurs). Om nämnden då fastställer det överklagade beslutet går det att överklaga det beslutet.

Finns det ett delegeringsbeslut, men den anställde har överskridit ramarna för delegeringen, bör detta beslut kunna överklagas under återopande av att beslutet inte tillkommit i laga ordning.<sup>19</sup>

## 14.6 Förfarandet vid överklagande

Ett beslut ska enligt 10 kap. 4 § KL överklagas skriftligt. I sitt klagomål ska klaganden ange vilket beslut som överklagas och de omständigheter som hen stöder sitt överklagande på. Överklagandet ska ges in till förvaltningsrätten (10 kap. 5 § KL) som har att pröva om överklagandet kommit in i rätt tid.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor räknat från den dag då det tillkännagavs på kommunens, landstingets eller kommunalförbundets anslagstavla att protokollet över beslutet justerats (10 kap. 6 § KL). Vid prövningen av överklagandet får inte beaktas andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång (10 kap. 10 § KL), den s.k. preklusionsfristen. Klaganden själv bestämmer alltså ramen för processen i dessa mål.

Om en ansökan eller ett överklagande innehåller en sådan brist att handlingen inte kan läggas till grund för prövning i sak, ska rätten enligt 5 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, förelägga sökanden eller klaganden att inom viss tid avhjälpa bristen vid påföljd att dennes talan annars avvisas. Denna bestämmelse är tillämplig även när det gäller mål om laglighetsprövning, dock med ett viktigt undantag. Ett föreläggande enligt 5 § FPL får enligt 10 kap. 12 § KL inte gälla sådana brister i skrivelsen med överklagandet som består i att denne inte anger den eller de omständigheter på vilka klaganden stöder sitt överklagande. Föreskriften i 29 § FPL om rätt att utan yrkande besluta till det bättre för enskild ska vidare enligt 10 kap. 12 § KL inte tillämpas.

Den s.k. officialprincipen, som kommer till uttryck i 8 § FPL och innebär att domstolen ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver, gäller formellt även i mål om laglighets-

---

<sup>19</sup> Prop. 1990/91:117 s. 224.

prövning. Utgångspunkten torde dock vara att domstolen ska förhålla sig neutral i förhållande till parterna när det gäller utredningsansvaret.<sup>20</sup> Dessutom sätter preklusionsfristen gränser för domstolarnas prövning.

Förvaltningsrätten är första instans i mål om laglighetsprövning. Förvaltningsrätten ska enligt 17 a § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar vid behandling av dessa mål som huvudregel bestå av en lagfaren ledamot och två sådana särskilda ledamöter som regeringen förordnat och som ska ha god kännedom om kommunal verksamhet.<sup>21</sup> En kammarrätt ska enligt 13 a § samma lag som huvudregel bestå av tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter. Domstolarna får emellertid döma utan de särskilda ledamöterna i mål av enkel beskaffenhet. Förvaltningsrättens dom kan överklagas till kammarrätten, vars dom kan överklagas till HFD. Det krävs prövningstillstånd både till kammarrätten och till HFD (10 kap. 13 § KL och 35 § FPL).<sup>22</sup>

## 14.7 Prövningsgrunderna

Laglighetsprövning kan bara ske på de särskilda grunder som är angivna i 10 kap. 8 § KL. Ett överklagat beslut ska enligt första stycket upphävas om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

---

<sup>20</sup> SOU 1982:41 s. 198 ff.

<sup>21</sup> Utredningen om fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen har i sitt betänkande föreslagit att det ska klargöras att möjligheten att utöka antalet lagfarna ledamöter ska gälla även i mål enligt 10 kap. KL, se SOU 2014:76 s. 249 ff.

<sup>22</sup> Kravet på prövningstillstånd vid överklagande till HFD infördes 1981, samtidigt som kammarrätten blev prövningsinstans i dessa mål. Kravet på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten infördes 1995 i samband med att länsrätt, numera förvaltningsrätt, blev första instans i dessa mål.

Prövningsgrunderna tar sikte på olika aspekter. Den första prövningsgrunden avser felaktigheter i förfarandet när beslutet kom till medan övriga prövningsgrunder framför allt avser felaktigheter i beslutets innehåll.

Det är inte nödvändigt att klaganden hänvisar till någon av prövningsgrunderna, utan det avgörande är att denne pekar på omständigheter som visar att beslutet är olagligt enligt någon av prövningsgrunderna. I förarbetena uttalade regeringen att oberoende av vilken prövningsgrund som klaganden åberopar ska domstolen självständigt avgöra vilken grund som kan komma i fråga.<sup>23</sup>

Den första prövningsgrunden kan röra t.ex. jäv, brister i kunskapsförhållanden eller underlåtenhet att beakta reglerna om beredning och beslutsförhet.

Den andra prövningsgrunden avser fall där kommun eller landsting överskridit gränserna för den kommunala kompetensen. Som exempel kan nämnas två rättsfall från senare tid.<sup>24</sup> I RÅ 2002 ref. 12 fann HFD att namngivning av enskilda vägar fick anses utgöra en angelägenhet av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område och att detta således omfattades av den kommunala kompetensen. I RÅ 2006 ref. 81 fann HFD att ett beslut om anslag till ett permanent internationellt vatteninstitut inte hänförde sig till något som är en angelägenhet för kommunen.

Den tredje prövningsgrunden avser kompetenskonflikter mellan organ i en kommun eller i ett landsting, t.ex. mellan fullmäktige och nämnder eller inbördes mellan nämnder. En nämnd kan inte fatta ett beslut om t.ex. en renhållningstaxa som rätteligen ska fattas av fullmäktige. Fullmäktige är i sin tur förhindrad att besluta i en fråga som hänför sig till nämndens egen förvaltande verksamhet. En nämnd överskrider vidare sin befogenhet om den fattar ett verkställighetsbeslut, t.ex. om avgiftsdebitering, som avviker från de av fullmäktige fastställda föreskrifterna.<sup>25</sup>

Den fjärde prövningsgrunden avser fall där det överklagade beslutet strider mot lag eller annan författning. Den överträdde

---

<sup>23</sup> Prop. 1990/91:117 s. 225.

<sup>24</sup> Se också t.ex. RÅ 1997 ref. 47 (beslut av kommunfullmäktige att teckna borgen för en kommunal bostadsstiftelse) och RÅ 1996 ref. 95 (beslut av kommunfullmäktige att, under förutsättning att landstinget anställde en viss läkare vid ett sjukhus för vilket landstinget var huvudman, tillskjuta medel motsvarande kostnaden för en läkartjänst).

<sup>25</sup> Bohlin, Kommunalrättens grunder, s. 284.

bestämmelsen torde oftast vara av offentligrättslig karaktär, men bestämmelsen är enligt sin ordalydelse tillämplig också på beslut som strider mot civilrättslig lagstiftning.<sup>26</sup> Reglerna om laglighetsprövning är emellertid inte avsedda att lösa civilrättsliga tvister mellan två parter.<sup>27</sup> Man kan genom en laglighetsprövning inte utverka en exekutionstitel på samma sätt som i allmän domstol.<sup>28</sup> I förarbetena till 1991 års kommunallag anförde regeringen att eftersom likställighetsprincipen skrivs in i lagtexten kan prövningsgrunden ”står i strid mot lag eller annan författning” användas om någon anser att ett beslut strider mot denna princip.<sup>29</sup> Något behov av den prövningsgrund som innebar att ett beslut skulle upphävas om det vilade på orättvis grund ansågs därför inte finnas.<sup>30</sup>

#### *Vad händer om ett beslut upphävs?*

I 10 kap. 8 § tredje stycket KL anges att något annat beslut inte får sättas i det överklagade beslutets ställe. Det är en regel om rättsföljden som klargör att processen inte tar sikte på en materiell överprövning av kommunala beslut utan på en legalitetsprövning.<sup>31</sup> Om överklagandet bifalls kan det bara leda till att det överklagade beslutet helt eller delvis upphävs.

#### *Betydelselösa fel*

Om ett fel har saknat betydelse för ärendets utgång, behöver dock beslutet enligt 10 kap. 9 § KL inte upphävas. I förarbetena anges som exempel en jävssituation som uppenbarligen saknat betydelse för ärendets utgång, men detta har ifrågasatts i den juridiska litteraturen.<sup>32</sup> I 10 kap. 9 § KL anges vidare att beslutet inte behöver upphävas om det har kommit att förlora sin betydelse till följd av

---

<sup>26</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 595 och Bohlin, Kommunalrättens grunder, s. 284 f.

<sup>27</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 595.

<sup>28</sup> Lindquist, Kommunala befogenheter, s. 60 f.

<sup>29</sup> Prop. 1990/91:117 s. 136.

<sup>30</sup> Prop. 1990/91:117 s. 225.

<sup>31</sup> Prop. 1990/91:117: s. 225.

<sup>32</sup> Lindquist och Losman, Kommunallagen i lydelsen den 1 januari 2013, s. 271 f. Se dock också Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 597.

senare inträffade förhållanden. Det kan t.ex. inträffa att överklagandet blir onyttigt till följd av att det beslutande organet har fattat ett nytt beslut som fått laga kraft. Ett annat fall är att domstolen prövar en valfråga först efter mandatperiodens utgång.<sup>33</sup>

## 14.8 Budgetbeslut som kan bli föremål endast för en begränsad laglighetsprövning

Fullmäktiges budgetbeslut kan som huvudregel bli föremål för en fullständig laglighetsprövning. De budgetbeslut som har undantagits från en fullständig laglighetsprövning anges i 10 kap. 8 § andra stycket KL. Där anges ett antal kommunala budgetbeslut som undantagits prövning enligt punkterna 3 och 4. Domstol kan däremot pröva om ett sådant beslut har tillkommit i laga ordning (punkten 1) eller om det avser en angelägenhet för kommunen eller landstinget (punkten 2). Det är fråga om beslut att åberopa synnerliga skäl för att inte balansera budgeten (8 kap. 4 § tredje och fjärde styckena KL), beslut om ianspråktagande av resultatutjämningsreserver (8 kap. 3 d § tredje stycket KL) samt beslut om reglering av ett negativt balanskravsresultat (8 kap. 5 a och 5 b §§ KL). Lagstiftaren har ansett att dessa i stället ska prövas inom ramen för det politiska systemet.<sup>34</sup> I förarbetena har man vidare påpekat att om styrelsen föreslår en budget som inte är i balans så är detta något som kan granskas av de kommunala revisorerna.<sup>35</sup> Enligt uttalanden i förarbeten och praxis kan inte heller bestämmelserna i 8 kap. 1 och 2 §§ KL om god ekonomisk hushållning och god avkastning ligga till grund för domstolsprövning.<sup>36</sup>

### 14.8.1 Beslut att underbalansera budgeten

Enligt 8 kap. 4 och 5 §§ KL ska kommuner och landsting varje år upprätta en budget för nästa kalenderår som innehåller en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. I planen ska skatte-

---

<sup>33</sup> Prop. 1990/91:117 s. 225 f.

<sup>34</sup> Prop. 1996/97:52, prop. 2003/04:105 och prop. 2011/12:172.

<sup>35</sup> Prop. 2003/04: 105 s. 23.

<sup>36</sup> Prop. 1990/91:117 s. 110 och RÅ 2000 ref. 1.

satsen och anslagen anges. Av planen ska det vidare framgå hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. Av 8 kap. 4 § tredje stycket KL framgår att budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna, dvs. kommunernas och landstingens budgetar ska vara balanserade. Detta balanskrav har mjukats upp på så sätt att undantag från kravet får göras om det finns synnerliga skäl (8 kap. 4 § fjärde stycket KL). Ett synnerligt skäl kan enligt förarbetena vara att ge en kommun eller ett landsting med en stark finansiell ställning möjlighet att med beaktande av god ekonomisk hushållning minska sin förmögenhet. Även större omstruktureringsåtgärder med åtföljande kostnader som en kommun eller ett landsting vidtar i syfte att uppnå en god ekonomisk hushållning kan utgöra skäl för att inte fastställa en budget i balans.<sup>37</sup> Tidigare kunde en medlem överklaga ett beslut att upprätta en budget som inte var i balans och prövningen kunde då omfatta alla prövningsgrunderna i 10 kap. 8 § KL. Sedan den 1 december 2004 kan ett sådant beslut enligt 10 kap. 8 § andra stycket KL endast prövas i viss begränsad utsträckning.

### 14.8.2 Ianspråktagande av resultatutjämningsreserver

För att utjämna intäkter över en konjunkturcykel har kommuner och landsting sedan 2013 möjlighet att under vissa i 8 kap. 3 d § KL angivna förutsättningar reservera medel till en resultatutjämningsreserv, som vid behov kan tas i anspråk för att täcka underskott i verksamheten. Avsikten med regleringen är att ett uttag från resultatutjämningsreserven endast ska få ske för att täcka underskott som uppstår till följd av en lågkonjunktur.<sup>38</sup> Ett beslut om ianspråktagande av medel från en resultatutjämningsreserv kan enligt 10 kap. 8 § andra stycket KL endast bli föremål för en begränsad domstolsprövning.

---

<sup>37</sup> Prop. 2003/04:105 s. 18 f.

<sup>38</sup> Prop. 2011/12:172 s. 23.



### 14.8.3 Beslut om reglering av ett negativt balanskravsresultat

Kommuners och landstings förvaltningsberättelser ska enligt 4 kap. 3 a § lagen om kommunal redovisning innehålla upplysningar om dels årets resultat efter balanskravsjusteringar, dels detta resultat med justering för förändring av resultatutjämningsreserven (balanskravsresultat).

Om balanskravsresultatet enligt 4 kap. 3 a § lagen om kommunal redovisning för ett visst räkenskapsår är negativt, ska det enligt 8 kap. 5 a § första stycket KL regleras under de närmast följande tre åren. Fullmäktige ska enligt 8 kap. 5 a § andra stycket KL anta en åtgärdsplan för hur regleringen ska ske. Beslut om reglering ska enligt 8 kap. 5 a § tredje stycket KL fattas senast i budgeten det tredje året efter det år då det negativa balanskravsresultatet uppkom.<sup>39</sup>

Fullmäktige får enligt 8 kap. 5 b § KL besluta att en reglering av ett negativt balanskravsresultat inte ska göras om det finns synnerliga skäl. Ett exempel på när synnerliga skäl kan anses föreligga är när en kommun eller ett landsting medvetet och tydligt har gjort avsättningar och byggt upp ett avsevärt eget kapital för att möta tillfälliga framtida intäktsminskningar eller kostnadsökningar. Ett annat är när en avyttring av tillgångar har skett och en förlust därvid har uppstått. Det kan då finnas skäl att inte reglera förlusten under förutsättning att avyttringen samtidigt innebär att kommunen eller landstinget därigenom har skapat förutsättningar för minskade framtida kostnader. Möjligheten att endast delvis reglera ett negativt resultat eller att reglera detta under en längre tid än vad som förutsätts i paragrafen ryms också inom stadgandet.<sup>40</sup> Ytterligare exempel är de situationer då en kommun eller ett landsting vid upprättandet av budgeten gjort ett undantag från kravet på en budget i balans med hänvisning till 8 kap. 4 § fjärde stycket 2 KL.<sup>41</sup> I förarbetena har regeringen anfört att möjligheten att inte reglera ett negativt resultat ska användas med restriktivitet. Faktorer som t.ex. en negativ befolkningsutveckling, hög arbetslöshet, föränd-

<sup>39</sup> År 2013 infördes benämningen negativt balanskravsresultat i lag. Innan dess användes begreppet negativt resultat. Utredningen använder genomgående begreppet negativt balanskravsresultat.

<sup>40</sup> Prop. 1996/97:52 s. 38 och 93 f.

<sup>41</sup> Prop. 2003/04:105 s. 17 och 21.

ringar av skatteintäkter, statsbidrags- och utjämningsystemet eller andra faktorer som det bör finnas beredskap för, utgör enligt regeringens mening inte skäl för att inte reglera ett negativt resultat.<sup>42</sup>

Beslut om reglering av ett negativt balanskravsresultat enligt 8 kap. 5 a och 5 b §§ KL kan enligt 10 kap. 8 § andra stycket KL endast bli föremål för en begränsad domstolsprövning.

#### 14.8.4 Tidigare reformförslag

När det gäller reglering av ett negativt balanskravsresultat hänvisade regeringen i förarbetena till den ursprungliga bestämmelsen till regeln om god ekonomisk hushållning i 8 kap. 1 § KL och uttalade att det är i båda fallen fråga om lokala politiska bedömningar av vad som är en lämplig hantering av den lokala ekonomin. Frågan om vad som är synnerliga skäl för att inte reglera ett negativt balanskravsresultat är inte primärt en fråga som bör avgöras i domstol inom ramen för ett laglighetsprövningsmål. Den bör avgöras inom ramen för det politiska systemet. Härigenom blir det i första hand aktuellt att eventuellt utkräva ett politiskt ansvar för det fall att obalanser inte hanteras på ett sätt som lagen föreskriver.<sup>43</sup>

Ekonomiförvaltningsutredningen föreslog i sitt betänkande God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting att begränsningarna för att laglighetspröva beslut om att inte reglera ett negativt balanskravsresultat skulle slopas. Utredningen menade att dess förslag om förlängd frist för regleringen av ett negativt resultat skulle innebära att hanteringen av balanskravet och ett eventuellt återopande av synnerliga skäl skulle få ett vidare allmänintresse, bl.a. därför att konsekvenserna får en mera långsiktig verkan.<sup>44</sup>

I den proposition som därefter följde valde dock regeringen att inte föreslå någon ändring beträffande möjligheterna att överklaga ett beslut att inte reglera ett negativt balanskravsresultat. Regeringen hänvisade bl.a. till remissinstansernas svar och anförde att prövningen om det föreligger synnerliga skäl är mycket politisk till sin karaktär. Regeringen uttalade vidare att även budgetbeslut utgör exempel på beslut som bör prövas inom ramen för det politiska

---

<sup>42</sup> Prop. 2003/04:105 s. 21 och 26.

<sup>43</sup> Prop. 1996/97:52 s. 39.

<sup>44</sup> SOU 2001:76 s. 232 f.

systemet. Laglighetsprövning föreslogs dock vara möjlig av beslutens formella aspekter i enlighet med vad som följer av 10 kap. 8 § första stycket 1 och 2 KL. Regeringen uttalade slutligen att om styrelsen föreslår en budget som inte är i balans så är detta något som kan granskas av de kommunala revisorerna.<sup>45</sup>

## 14.9 Statistik om laglighetsprövningsmål

Utredningen har hämtat in statistik om mål om laglighetsprövning från Domstolsverket för perioden den 1 januari 2003–31 december 2013.

**Tabell 14:1 Avgjorda mål i förvaltningsrätt, kammarrätt och HFD åren 2003–2013**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
FR*	1661	1560	1448	1152	1209	1419	1398	1309	1392	1661	1643
KR**	471	535	440	392	357	442	445	405	371	445	460
HFD	205	180	204	121	165	225	237	207	143	162	167

\*FR = förvaltningsrätt, \*\*KR = kammarrätt

Antalet avgjorda mål i förvaltningsrätt, kammarrätt och HFD under 2003–2013 framgår ovan av tabell 14:1. Antalet mål i underinstanserna var relativt oförändrat under denna tid medan antalet mål i HFD minskat något.<sup>46</sup> Sammanlagt 15 852 kommunala beslut överklagades under perioden den 1 januari 2003–31 december 2013 till förvaltningsrätterna. Inte alla dessa mål prövades i sak. En del av dessa mål prövades i fler än en instans.

<sup>45</sup> Prop. 2003/04:105 s. 22 f.

<sup>46</sup> År 2009 torde ha varit ett exceptionellt år på HFD. År 2006 avgjorde HFD cirka 7 000 mål vilket kan jämföras med fler än 10 000 mål både 2008 och 2009.

**Tabell 14:2 Utfallet i avgjorda mål i förvaltningsrätt åren 2004–2013<sup>47</sup>**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Helt eller delvis bifall	52	24	17	7	2	11	6	5	17	3
Inte sakprövat	296	247	226	181	34	343	448	387	500	422
<b>Summa avgjorda mål*</b>	<b>1560</b>	<b>1448</b>	<b>1152</b>	<b>1209</b>	<b>1419</b>	<b>1398</b>	<b>1309</b>	<b>1392</b>	<b>1661</b>	<b>1643</b>

\* I Summa avgjorda mål ingår även andra poster, t.ex. delvis ändrat, ej bifall, ej ändrat, värde saknas, som inte redovisas här.

Det är inte många av de överklagade kommunala besluten som upphävs i första instans. Av de 1 560 mål som förvaltningsrätterna prövade 2004 blev utgången helt eller delvis bifall i 52 mål, motsvarande cirka 3 procent (motsvarande uppgift saknas för 2003). Därefter har det procentuella antalet mål med helt eller delvis bifall sjunkit och legat under eller runt 1,5 procent. Av de 1 643 mål som förvaltningsrätterna prövade 2013 blev utgången helt eller delvis bifall i endast 3 mål, detta motsvarande mindre än 1 procent. Domstolsverket saknar uppgifter om ändringsfrekvensen i förvaltningsrätterna. Av de siffror som utredningen tagit del av kan ändå konstateras att antalet mål med helt eller delvis bifall under senare år är procentuellt sett något mindre i laglighetsprövningsmål än i samtliga andra mål. Vad detta beror på kan man inte med säkerhet säga. En tänkbar förklaring är att domstolarna, till skillnad från vid förvaltningsrättsliga överklaganden, är begränsade till att pröva lagligheten, och inte lämpligheten, av det överklagade beslutet. En annan tänkbar förklaring är att kraven på den enskilde att redovisa alla relevanta omständigheter inom klagotiden påverkar möjligheten att få rätt vid ett överklagande. Ytterligare en tänkbar hypotes är att kretsen taleberättigade är större. Fler kan alltså potentiellt överklaga ett beslut utan att beslutet behöver vara felaktigt. En stor del av målen prövades inte i sak. Se sammanställning i tabell 14:2 ovan.

<sup>47</sup> Uppgifter för 2003 saknas.

**Tabell 14:3** Prövningstillstånd i avgjorda mål åren 2003–2013

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
KR	36	75	59	66	69	47	67	51	56	47	70
HFD	0	6	5	2	2	1	2	7	3	2	2

Antalet beviljade prövningstillstånd i kammarrätt och HFD framgår av tabell 14:3 ovan. Kammarrätterna beviljade i genomsnitt prövningstillstånd i 58 mål per år. HFD meddelade under samma period i genomsnitt prövningstillstånd i cirka 3 mål per år. Utredningen ser inte några tydliga tendenser att andelen prövningstillstånd ökat eller minskat under tidsperioden.

**Tabell 14:4** Ändringsfrekvens i kammarrätt och HFD åren 2003–2013, i procent

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
KR	7,4	6,9	8,4	10,5	10,6	6,8	6,7	7,7	9,7	4,5	8,5
HFD	0,0	2,8	1,0	0,8	0,0	0,0	0,0	1,4	1,4	0,6	0,0

I kammarrätterna är det inte många överklagade domar i laglighetsprövningssmål som ändras. Ändringsfrekvensen för mål som prövades i kammarrätterna varierade under perioden den 1 januari 2003–31 december 2013 mellan som mest 10 procent (2006 och 2007) och som minst 4,5 procent (2012), se sammanställning i tabell 14:4 ovan. År 2006 och 2007 var det cirka 40 mål per år med ändrad utgång i kammarrätterna och 2012 var det 20 mål. Ändringsfrekvensen, sett till samtliga avgjorda mål i kammarrätterna, låg på cirka 14 procent för 2003 och cirka 11 procent för 2013. Ändringsfrekvensen för mål om laglighetsprövning förefaller alltså ligga något lägre än den genomsnittliga ändringsfrekvensen i kammarrätterna, på samma sätt som när det gäller förvaltningsrätterna. De tänkbara förklaringarna till detta torde vara desamma.

Det är sällsynt att HFD ändrar en dom från kammarrätterna i mål om laglighetsprövning. Ändringsfrekvensen för mål som prövades i HFD uppgick under perioden den 1 januari 2003–31 december 2013 som mest till cirka 3 procent (2004), vilket motsvarar fem mål med ändrad utgång i HFD. Under flera år ändrade HFD inga domar (2003, 2007, 2008 och 2009), se sammanställning i tabell 14:4

ovan. Ändringsfrekvensen, sett till samtliga avgjorda mål i HFD, låg på 0 procent för 2003 och cirka 1 procent för 2013. Antalet laglighetsprövningsmål i HFD är alltför få för att det ska gå att uttala sig om eventuella skillnader mellan laglighetsprövningsmål och andra mål.

Det finns ingen tillgänglig statistik över antalet mål som kammarrätterna respektive HFD prövade i sak under åren 2003–2013. Av annan statistik torde man dock kunna utläsa att kammarrätterna under dessa år i sak prövade mellan cirka 30 och 100 mål per år. HFD torde inte ha prövat fler än i genomsnitt cirka 5 laglighetsprövningsmål i sak per år. I ett historiskt perspektiv kan det konstateras att andelen mål som prövas i sak i HFD är betydligt lägre än den var på exempelvis 1970-talet. År 1977 avgjorde Regeringsrätten inte mindre än 789 mål om laglighetsprövning, men de ansågs också ta i anspråk en oproportionerligt stor del av Regeringsrättens sessionstid.<sup>48</sup> Skillnaden kan till största delen förklaras med att det 1981 infördes krav på prövningstillstånd vid överklagande till HFD. Det bör i sammanhanget också noteras att förutsättningarna för att överklaga genom laglighetsprövning och förvaltningsrättsligt överklagande har förändrats under åren.

#### *Utredningens undersökning om juridiska personer som överklagar kommunala beslut genom laglighetsprövning*

Utredningen har gjort en empirisk undersökning av ett stort antal mål om laglighetsprövning för att få en bild av hur vanligt det är att juridiska personer som inte äger fast egendom i kommun, inklusive ideella föreningar, överklagar kommunala beslut genom att en kommun- eller landstingsmedlem klagat på deras vägnar. Utredningen har hämtat in domar och beslut i mål om laglighetsprövning meddelade av sex förvaltningsrätter under perioden den 1 juli–31 december 2013, sammanlagt 337 mål. I 20 av dessa mål var det troligtvis fråga om en juridisk person som haft en privatperson som klagat på deras vägnar. Av dessa 20 mål var det i 13 fall troligtvis en förening som klagade och i 7 fall en näringsidkare. I utredningens undersökning var alltså cirka 6 procent av överklagandena ingivna

---

<sup>48</sup> SOU 1978:84 s. 41.

av företrädare för föreningar och näringsidkare. Mot bakgrund av det stora antalet mål som undersökts gör utredningen bedömningen att resultatet torde vara representativt för mål om laglighetsprövning i allmänhet.

## 14.10 Regler om laglighetsprövning ska finnas kvar

**Utredningens bedömning:** Bestämmelserna om laglighetsprövning ska finnas kvar i huvudsak oförändrade i kommunallagen.

Utredningen har i avsnitt 4 resonerat om de förvaltningspolitiska värden som utredningen anser är grundläggande för den kommunala verksamheten och som bör utgöra utgångspunkter för vad som ska regleras i en ny kommunallag, nämligen demokrati, rättssäkerhet, professionalism och effektivitet. Dessa värden har förstås också stor betydelse när det gäller laglighetsprövning. Utredningen anser vidare att en ny kommunallag också ska utformas utifrån ett medborgarperspektiv.

### *Reglerna fyller en viktig demokratisk funktion*

Laglighetsprövningsinstitutet värnar om den lokala demokratin och den kommunala självstyrelsen. Endast lagligheten och inte lämpligheten av kommunala beslut kan prövas. Grundtanken är att alla medlemmar i en kommun eller ett landsting är delaktiga i hur de kommunala angelägenheterna sköts och att de därmed har ett berättigat intresse av att få till stånd en laglighetskontroll av besluten. Den som inte tillhör den kommunala gemenskapen har inte heller någon rätt att begära en rättslig prövning av det kommunala beslutet. Det finns ingen statlig myndighet som kontrollerar t.ex. att kommunala beslut fattas i stadgad ordning och att kommuner och landsting inte överskrider sin kompetens. Historiskt har tidigare funnits krav på att kommuner och landsting ska underställa statliga myndigheter vissa beslut, t.ex. vad gällde upptagande av lån. Dessa krav har dock avvecklats. Utredningen anser inte heller att det vore lämpligt att på nytt införa en sådan ordning med tanke på den kommunala självstyrelsen. Enligt utredningens bedömning bör laglig-

hetsprövningen även fortsättningsvis fylla denna rättsliga kontrollfunktion.

Ur ett demokratiskt perspektiv finns det alltså enligt utredningens mening anledning att behålla laglighetsprövningen. Det är medlemmarna som genom allmänna val bestämmer vilka som ska styra kommuner och landsting och det är också medlemmarna som får bära konsekvenserna av de förtroendevaldas beslut. Många av de beslut som överklagas har fattats av förtroendevalda och är också av politisk natur. För att värna den lokala demokratin är det därför enligt utredningens mening rimligt att behålla den grundläggande utgångspunkten i nuvarande system, dvs. att det är en laglighetskontroll av de beslut som de förtroendevalda har fattat och inte en lämplighetsprövning. Om medlemmarna är missnöjda med de förtroendevaldas beslut i sak får medlemmarna i nästa val rösta fram andra förtroendevalda som ska verka i kommunen eller landstinget. Samtidigt är laglighetsprövning ett viktigt komplement till rösträtten eftersom det ger ett utrymme för medlemmarna att säkerställa att de förtroendevalda som röstats fram fattar lagliga beslut.

#### *Reglerna stärker rättssäkerheten och påverkar effektiviteten*

En grundläggande utgångspunkt är att en domstolsprövning ska stärka rättssäkerheten. Med rättssäkerhet brukar ofta avses ett direkt rättsskydd för den enskildes rättigheter. I detta sammanhang avser dock utredningen ett vidare begrepp där rättssäkerhet även handlar om att säkerställa att kommuner och landsting följer gällande lagar och föreskrifter. Genom en domstolsprövning kan en klagande få beslut upphäva om dessa är olagliga. Hänsyn till rättssäkerheten talar för att en vid krets av klagoberättigade ska ha möjlighet att pröva besluten i stor omfattning. Kommuner och landsting måste samtidigt med någon form av säkerhet kunna förutsäga att beslut inte kommer att upphävas och därmed kunna verkställa beslut som fattats. Enligt utredningen måste alltså en avvägning ske mellan effektivitets- och rättssäkerhetsaspekterna när man ska ta ställning till hur laglighetsprövningsinstitutet ska utformas.



Den kommunala självstyrelsen är som nämnts grundläggande för kommunal verksamhet och också inskriven i regeringsformen.<sup>49</sup> Denna princip är emellertid inte oinskränkt och avvägningar har också gjorts mellan kommunala, statliga och enskilda intressen i olika sammanhang. Möjligheterna för enskilda att överklaga vissa kommunala beslut enligt bestämmelser i speciallagstiftning är ett exempel på en sådan avvägning. En annan avvägning är förstas utformningen av prövningsgrunderna i 10 kap. KL. Prövningsgrunder som främst varit avsedda att värna om den enskilde kommunmedlemmens rätt, ”enskild rätt kränkt” och ”orättvis grund”, har utmönstrats och kvar finns endast prövningsgrunder vars huvudsyfte snarare är att se till att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättssnligt sätt.

Att frågor om t.ex. gränserna för den kommunala kompetensen prövas i domstol är enligt utredningens uppfattning särskilt viktigt med tanke på att kommunallagen är en ramlag som inte i detalj reglerar kommunal verksamhet.

Även om prövningen också fortsättningsvis ska vara en laglighetsprövning så finns enligt utredningens bedömning möjlighet att stärka institutet ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Ett problem med nuvarande ordning är att det inte är lätt för medlemmarna i kommun eller landsting att få reda på när beslut har fattats i ett visst ärende eller att ta del av det beslutet. Ett annat problem är att bestämmelserna om laglighetsprövning kan vara svårbegripliga och att förfarandet vid överklagande av kommunala beslut är krångligt. Ett rättssäkert laglighetsprövningsinstitut innebär att medlemmarna i kommun och landsting ska ha möjlighet att få prövat i princip alla kommunala beslut. Det innebär också att verkställigheten av ett kommunalt beslut som upphävs de facto ska gå att återställa. Fler taleberättigade torde också kunna innebära fler överklaganden och att det kommer fler vägledande domar från HFD. Detta skulle i sin tur underlätta den kommunala verksamheten. Dessa aspekter resonerar utredningen om i detta avsnitt samt i avsnitten 15 och 16.

---

<sup>49</sup> 1 kap. 1 § andra stycket och 14 kap. 2 § RF.

*Reglerna främjar professionalitet*

Laglighetsprövningsinstitutet har också betydelse för professionaliteten i kommun och landsting. Reglerna syftar till att säkerställa att både förfaranderegler och materiella regler följs och att kommunala ärenden därmed handläggs på ett professionellt sätt. En utökad rättspraxis och vägledning torde också innebära att kommuner och landsting skulle kunna bli mer professionella vid deras handläggning och beslutsfattande.

*Laglighetsprövningen fyller en viktig samhällsfunktion*

Utredningen anser sammanfattningsvis att bestämmelserna om laglighetsprövning fyller en viktig demokratisk och rättslig funktion. I en rättsstat bör det finnas sätt att kontrollera att det offentliga inte överskrider sina befogenheter. Att stärka kommunallagen ur detta perspektiv anser utredningen är viktigt. Laglighetsprövningen fungerar såvitt utredningen erfarit dock i huvudsak väl i praktiken och bestämmelserna är enligt utredningens bedömning i allt väsentligt ändamålsenligt utformade. I vissa avseenden kan dock institutet behöva stärkas. Utredningen återkommer nedan till frågan om att ge fler möjlighet att överklaga beslut och frågan om inte fler beslut bör kunna överklagas.

*Överklagande eller ansökan?*

En fråga som lyfts i utredningen är om man, för att särskilja laglighetsprövningen som institut från det som benämns förvaltningsrättsligt överklagande, bör utmönstra begreppet överklagande från lagtexten. I stället skulle man kunna formulera det så att en kommunmedlem ansöker om laglighetsprövning. Ett argument för en sådan ändring är att det skulle bli tydligare att domstolens prövning är begränsad och att rättsföljden inte kan bli ett nytt beslut. Ett annat argument är att prövningen har mer karaktären av en allmän medborgarkontroll än ett rättsmedel i egentlig mening. Laglighetsprövning har vidare många likheter med rättsprövning, som man också ansöker om.

Utredningen anser emellertid att begreppet överklagande ur ett medborgarperspektiv är mer lättförståeligt. Av det begreppet framgår att det är fråga om en domstolsprövning av beslut man inte är nöjd med. När det sedan gäller frågan om domstolarnas prövning av förvaltningsrättsliga överklaganden kan också denna prövning vara begränsad till följd av t.ex. klagandes yrkanden och grunder. Att domstolens prövning är begränsad är alltså inte unikt för just laglighetsprövning. Utredningen noterar slutligen att frågan om terminologin behandlades vid tillkomsten av nuvarande kommunallag. Utredningen anser inte att det tillkommit tillräckligt starka skäl för att ändra denna och förespråkar därför att begreppet överklagande behålls i lagtexten.

## **14.11 Utvidgning av medlemskap och talerätt vid laglighetsprövning**

### **14.11.1 Utredningens uppdrag**

I utredningens direktiv anför regeringen följande angående medlemskap i kommun och landsting samt talerätt vid laglighetsprövning. Sedan införandet av kommunallagen har det skett förändringar i samhället och i omvärlden, bl.a. har privata utförare getts tillträde till allt fler offentliga verksamhetsområden, EU-medlemskapet har medfört regler om statsstöd och konkurrens, marknadsaktörerna och medborgarna har blivit allt mer rörliga geografiskt etc. Det finns mot denna bakgrund skäl att, bl.a. i ett företagarperspektiv, på nytt överväga vilka som ska ha rätt att överklaga kommunala beslut.

### **14.11.2 Vem som är medlem har förändrats under åren**

Endast den som är medlem i kommunen eller landstinget får överklaga kommunala beslut genom laglighetsprövning. Berörd som saknar medlemskap har inte rätt att överklaga. Såväl fysiska som juridiska personer kan ha rätt att överklaga. Denna koppling mellan rätt att överklaga och medlemskap i kommun har sedan gammalt upprätthållits inom kommunallagstiftningen och i rättstillämpningen.

När det gäller medlemskapet har utredningen tidigare pekat på att begreppet kommunmedlem har en associationsrättslig förebild.

Liksom i näringslivet ska medlemmens bidragsplikt till kommunen i princip vara bestämmande för vidden av dennes direkta eller indirekta inflytande över de kommunala avgörandena.<sup>50</sup>

Grundtanken har således hela tiden varit att en medlem av kommunen har en viss delaktighet i handhavandet av de kommunala angelägenheterna vilka mer eller mindre rör kommuninvånarna i gemen. Kompetensstadgandena i äldre kommunallagar var formulerade så att de riktade sig direkt till kommunmedlemmarna. Det sades att kommunens medlemmar ägde att själva vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter.<sup>51</sup>

Bestämmelserna om medlemskap har förändrats under årens lopp och utredningen redogör för en del av dessa förändringar nedan. Utredningen kan konstatera att den enskilde medlemmens delaktighet i den kommunala verksamheten i dag är mera uttunnad, bl.a. genom kommunsammanslagningar har kommunerna fått fler invånare än tidigare och att allt färre är direkt engagerade i kommunens verksamhet som exempelvis förtroendevald.

I 1862 års kommunalförordningar krävdes för medlemskap mantalsskrivning i kommunen. I övrigt kunde medlemskapet grundas på skattskyldighet för fast egendom eller inkomst av kapital eller arbete om man för dessa var uppförd för allmän bevillning. År 1889 ändrades bestämmelserna om medlemskap så att medlemskap även tillkom dels de som på landet ägde och brukade fast egendom, dels de som i stad ägde fast egendom. Motivet till dessa utvidgningar av medlemskretsen var att lagstiftaren ansåg att både ägare och brukare av fast egendom borde få utöva sin rösträtt för egendomen utan krav på att de blev taxerade för fastigheten. Med brukare avsåg man jordbruksarrendatorer. Till inkomst av fastighet hänfördes både ägarens och brukarens intäkter. Först i början av 1900-talet kunde även brukande av fast egendom i stad ligga till grund för medlemskap.<sup>52</sup>

Såväl i 1930 års kommunallag som i 1953 års kommunallag var den medlem som var mantalsskriven, ägare och brukare av fast egendom samt de som var taxerade till kommunalskatt i kommunen.

---

<sup>50</sup> Björkman och Riberdahl, Det kommunala förtroendeuppdraget, s. 14 f.

<sup>51</sup> SOU 1982:41 s. 91.

<sup>52</sup> SOU 1992:72 s. 16.

Kommunallagskommittén anförde vid arbetet med 1953 års kommunallag att om innehavare av fastigheter som vid den tiden inte taxerades till allmän kommunalskatt skulle uteslutas från medlemskap så skulle detta drabba stat och landsting i de kommuner där de innehade fastigheter. Kommittén ansåg därför att ett sådant medlemskap borde behållas i oförändrat skick. Staten skulle annars förlora överklaganderätten i de kommuner där staten ägde fastigheter för t.ex. militära ändamål, byggnader för tull-, lots- post- och telegrafverken, järnvägar och kanaler. Landstingen skulle i stor utsträckning upphöra att vara medlemmar i de kommuner<sup>53</sup> där deras sjukvårdsanstalter och andra inrättningar fanns.<sup>54</sup>

I samband med tillkomsten av 1977 års kommunallag begränsades medlemskretsen genom att brukande av fast egendom togs bort som grund för medlemskap. Vidare kom frågan upp om även ägandet av fast egendom som grund för medlemskap skulle tas bort. Någon inskränkning gjordes dock inte med hänvisning till att fastighetsägare har ett berättigat intresse av att kunna ha talerätt innan denne blivit taxerad till kommunalskatt för inkomst av fastigheten.<sup>55</sup> Fastighetsägaren skulle även fortsättningsvis tillförsäkras en rätt att kunna företräda sin fastighet vid kommunala beslut.

Juridiska personer blev tidigare kommunalt beskattade och följaktligen hade de möjlighet att överklaga kommunala beslut. Men skattelagstiftningen ändrades under 1980-talet och numera beskattas enbart fysiska personer för inkomst i hemortskommunen. Det innebär att juridiska personer har talerätt bara i de kommuner och landsting där de äger fast egendom. I förarbetena till denna skattereform anfördes att en konsekvens av ändringen i skattelagstiftningen var att de juridiska personer som tidigare blivit kommunalt beskattade inte längre hade rätt att överklaga kommunala beslut. Detta borde övervägas närmare i samband med den kommunallagsrevidering som vid den tiden var planerad.<sup>56</sup>

I Kommunallagskommitténs betänkande Överklagande av kommunala beslut föreslog kommittén att medlemskapet skulle utvidgas till att omfatta även ideella föreningar vars styrelse har säte

---

<sup>53</sup> Landstingen omfattades inte av dåvarande kommunallag.

<sup>54</sup> SOU 1992:72 s. 16 f.

<sup>55</sup> Prop. 1975/76:187 s. 333.

<sup>56</sup> SOU 1990:24 s. 156.

i kommunen.<sup>57</sup> Motiveringen till kommitténs ställningstagande var bl.a. att de ideella föreningar som hade intresse av talerätt som regel bedrev en verksamhet som tangerade den kommunala verksamheten. Vidare var många av föreningarna mottagare av kommunala bidrag och på detta sätt direkt föremål för den kommunala verksamheten och kommittén ansåg det därför försvarbart att generellt ta upp ideella föreningar som kommunmedlemmar. Kommittén konstaterade också att med en sådan lösning behöll man bandet mellan medlemskap och talerätt intakt. Grunden för medlemskap i en viss kommun skulle vara att föreningens styrelse har sitt säte där.<sup>58</sup> Förslaget ledde inte till lagstiftning.

Regeringen gjorde i samband med arbetet med den nuvarande kommunallagen bedömningen att det inte fanns skäl att konstruera om medlemskapet i syfte att utvidga juridiska personers rätt att överklaga. En studie av kommunalbesvärsmål, som regeringen hänvisade till, visade att det var ytterst sällan som en juridisk person uppträdde som klagande. Att utvidga medlemskapet skulle därför enligt regeringen inte få någon större effekt och därför fanns inte tillräckliga skäl att vidta en sådan åtgärd. Regeringen ansåg dessutom att det inte fanns skäl att särbehandla ideella föreningar.<sup>59</sup>

Det fanns vid den tiden också en diskussion om man skulle ta bort ägandet av fast egendom som grund för medlemskap. Regeringen gav därför Lokaldemokratikommittén i uppdrag att överväga möjligheterna att slopa fastighetsägandet som självständig grund för kommunalt medlemskap. I delbetänkandet *Det kommunala medlemskapet* lämnade kommittén ett förslag om att ägande av fast egendom inte längre skulle grunda medlemskap i en kommun eller ett landsting men däremot alltså skulle ge rätt att utverka laglighetsprövning. I betänkandet föreslogs att fastighetsägare som inte var medlem i den kommun där fastigheten var belägen skulle ha rätt att företräda sin fastighet gentemot kommunen och landstinget i beslut som berörde fastigheten och som överprövades genom laglighetsprövning. Både beslut som berörde en fastighet direkt och indirekt skulle kunna överklagas.<sup>60</sup> Förslaget ledde inte till lagstiftning.

---

<sup>57</sup> SOU 1982:41 s. 98 ff. och 306.

<sup>58</sup> SOU 1982:41 s. 99.

<sup>59</sup> Prop. 1990/91:117 s. 134.

<sup>60</sup> SOU 1992:72 s. 21.

Sedan den nuvarande kommunallagen trädde ikraft har några motioner ställts till riksdagen om talerätt för företag vid kommunala beslut. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionerna.<sup>61</sup>

### 14.11.3 Kopplingen medlemskap och talerätt

**Utredningens bedömning:** Kopplingen mellan medlemskap i en kommun eller i ett landsting och rätten att överklaga kommunala beslut bör behållas.

Endast den som är medlem i kommunen eller landstinget får överklaga kommunala beslut genom laglighetsprövning. Laglighetsprövningen anses vara en slags medborgartalan med ändamål att se till att den kommunala självstyrelsen utövas på rättsenligt sätt. Bestämmelsen om rätt att genom laglighetsprövning föra talan mot kommunalt beslut anknyter till ett medlemskapsbegrepp som i sin tur nära anknyter till själva kommunbegreppet. Reglerna om medlemskap på grund av folkbokföring och skattskyldighet har historiskt och principiellt sett djup förankring i själva kommunbegreppet. Medlemmens delaktighet i den kommunala verksamheten är av politisk och ekonomisk art och tar sig uttryck bl.a. genom den kommunala rösträtten och den allmänna kommunalskatten. Vid sidan av att bidra direkt genom kommunalskatt kan den ekonomiska delaktigheten, enligt utredningen, också vara indirekt genom att medlemmen exempelvis bidrar till sysselsättningen i kommunen. Grundtanken är således att alla medlemmar i en kommun eller ett landsting är delaktiga i hur de kommunala angelägenheterna sköts och att de därmed har ett berättigat intresse av att få till stånd en laglighetskontroll av de kommunala besluten. Den som inte tillhör den kommunala gemenskapen har inte någon rätt att begära en rättslig prövning. Laglighetsprövning har ansetts som en länk i upp-  
rätthållandet av den kommunala demokratin och självstyrelsen. Om man skulle bryta sambandet mellan medlemskapet och rätten att överklaga, skulle man få en helt ny inriktning av processen.

Medlemskapet i en kommun eller ett landsting fyller också andra funktioner än att reglera vilka som får överklaga kommunala beslut

<sup>61</sup> Bet. 1998/99:KU24 och bet. 2002/03:KU21.

enligt 10 kap. KL. Bl.a. anknyter flera av de kommunalrättsliga grundprinciperna till medlemskapet, t.ex. lokaliseringsprincipen, 2 kap. 1 § KL, och likställighetsprincipen, 2 kap. 2 § KL. Likställighetsprincipen innebär att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl som talar för något annat. Likställighetsprincipen gäller endast för de egna kommunmedlemmarna. Lokaliseringsprincipen sätter upp ramarna för kommunernas och landstingens allmänna kompetens att sköta sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets geografiska område eller dess medlemmar, och som inte tas om hand enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Om kopplingen mellan medlemskap och talerätt slopas blir konsekvensen att den klagande kan hänvisa till att likställighetsprincipen inte tillämpas i förhållande till denne, men domstolen kan enbart konstatera att detta är korrekt eftersom personen inte är medlem. Prövningen förlorar då delar av sin funktion. Att ändra utgångspunkten att vissa principer bara ska gälla mot medlemmar kräver ändringar både i den i kommunallagen lagstadgade likställighetsprincipen och i speciallagstiftning. Detta är inte något som ligger inom utredningens uppdrag.

Den första frågan utredningen ställer sig om man ska utvidga talerätten i mål om laglighetsprövning är om denna koppling mellan medlemskap och talerätt ska behållas.

I många mål om laglighetsprövning prövas om likställighetsprincipen har åsidosatts. Det är därför lika viktigt i dag som tidigare att kopplingen finns mellan medlemskapet och rätten att överklaga de kommunala besluten när man ska pröva mål om laglighetsprövning. Dessutom medför sambandet mellan medlemskap och talerätt ett logiskt och klart regelsystem som grund för laglighetsprövningen. Om man inte bibehåller ett strikt samband mellan medlemskap och talerätt innebär det att medlemskapet förlorar något av den förankring i verkligheten som det enligt nuvarande ordning trots allt har. Utredningen har därför ingen annan uppfattning än den som regeringen uttryckte i förarbetena till nuvarande kommunallag, nämligen att kopplingen mellan medlemskap i en kommun eller ett landsting och rätten att överklaga kommunala beslut ska behållas.



#### 14.11.4 Talerätt för berörd enskild som inte är medlem?

**Utredningens bedömning:** Enskild som inte är medlem men som berörs av ett beslut bör inte ges talerätt.

Det har i vissa sammanhang förts en diskussion om att tillerkänna en enskild rätt att överklaga kommunala beslut som överklagas genom laglighetsprövning då denne är berörd av beslutet men inte medlem. En sådan bestämmelse finns vid förvaltningsrättsliga överklaganden. I sådana mål får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas (22 § FL).

I Finland har man en mer vittomfattande rätt att överklaga kommunala beslut än i Sverige. Talerätt har, förutom kommunmedlemmar, även den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet (part).<sup>62</sup> I Finland har man alltså, även om man inte är kommunmedlem, rätt att överklaga kommunala beslut om beslutet angår denne. Av förarbetena till lagrummet framgår att den kommunala myndighetens beslut sällan kränker parternas rätt på det sätt som avses i lagrummet och ändring i ett beslut sällan kan sökas på denna grund.<sup>63</sup>

Utredningen vill här nämna några situationer där man skulle kunna fundera på om den enskilde som icke kommunmedlem borde ha möjlighet att överklaga kommunala beslut då beslutet berör denne. Till exempel en förälder vars barn går i en annan kommuns grund- eller gymnasieskola eller en person som är bosatt i en kommun och arbetar i en annan. Framför allt kan den situationen uppstå att en person som inte är folkbokförd i kommunen men som söker tjänst i kommunen eller landstinget skulle vilja överklaga ett beslut om tjänstetillsättning. Personen är berörd av beslutet då denne sökt tjänsten men inte fått den. Det kan anses olyckligt och orättvist att inte kunna få möjlighet att överklaga ett sådant beslut.

I samband med att den nuvarande kommunallagen trädde i kraft slopades prövningsgrunden ”enskild rätt kränkt” vid laglighetsprövning. Genom att denna prövningsgrund togs bort framträdde laglighetsprövningens funktion som allmän medborgartalan ännu

<sup>62</sup> 11 kap. 92 § finska kommunallagen (1995/365).

<sup>63</sup> Propositionen till finska kommunallagen, RP 192/1994.

tydligare. Samtidigt avskaffades också den kommunala besvärsgunden som hade till uppgift att pröva överklaganden i tjänstetillsättningsärenden även från sökanden som inte var medlemmar. Utredningen vill betona att laglighetsprövning i stora delar är utformad som ett instrument för medborgarkontroll och har en utformning som gör det mindre väl lämpat att användas som medel för den enskilde att hävda sin rätt gentemot kommunen eller landstinget. Förvaltningsdomstolen gör endast en laglighetsprövning av beslutet och ingen lämplighetsbedömning vilket för det mesta är det som den enskilde efterfrågar när beslutet berör denne. Man får därför utgå från att vid myndighetsutövning är den enskilde tillförsäkrad rätt att överklaga genom förvaltningsrättsliga överklaganden.

Av 3 § andra stycket FL framgår också att bestämmelserna om överklagande i förvaltningslagen alltid ska tillämpas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

Slutligen vill utredningen framföra att det skulle vara ett avsteg från den ordning som funnits i över 150 år för laglighetsprövning att införa en särskild bestämmelse i kommunallagen för de som inte är medlemmar men är berörda av de kommunala besluten. En sådan bestämmelse står inte i samklang med systemet i övrigt. Om en sådan bestämmelse införs är också risken att laglighetsprövningsinstitutet inte ersätts med förvaltningsrättsliga överklaganden då det egentligen skulle vara motiverat. Utredningen föreslår därför ingen talerätt i kommunallagen för person som inte är medlem men som berörs av beslutet.

#### 14.11.5 Fler juridiska personer bör vara medlemmar

**Utredningens bedömning:** De juridiska personer som bedriver näringsverksamhet i en kommun eller ett landsting bör kunna vara medlemmar i kommunen och i landstinget. Detsamma gäller de ideella föreningar som har en tydlig geografisk förankring i kommunen eller landstinget.

Många juridiska personer var tidigare kommunalt beskattade och därmed också medlemmar. De hade då rätt att överklaga kommunala beslut. Numera är juridiska personer bara medlemmar om de äger fast egendom.

### *Juridiska personer som driver näringsverksamhet*

Utredningen har av regeringen fått i uppdrag att ur ett företagarperspektiv, överväga vilka som ska ha rätt att överklaga kommunala beslut.

Utredningen har tidigare klargjort att kopplingen mellan medlemskapet och talerätten ska bibehållas. Utredningen kommer därför nedan att överväga om juridiska personer som driver näringsverksamhet i en kommun eller ett landsting också bör ha medlemskap där. En följd av medlemskapet är rätten att överklaga beslut enligt 10 kap. KL.

Grundtanken med laglighetsprövning är att alla medlemmar i en kommun eller ett landsting är delaktiga i hur de kommunala angelägenheterna sköts och att de därmed har ett berättigat intresse av att få till stånd en laglighetskontroll av besluten. Utredningen kan först konstatera att det är skillnad på hur delaktiga olika juridiska personer är i en kommun eller i ett landsting. De juridiska personer som bedriver näringsverksamhet i en kommun eller i ett landsting kan ha stor betydelse för sysselsättningen i den kommunen eller landstinget och kan vara avgörande för deras ekonomiska välbefinnande. De juridiska personernas verksamhet skapar arbetstillfällen vilket möjliggör en ökad skattebas som finansierar den offentliga sektorn och välfärden. Det gäller framför allt de juridiska personer som bedriver näringsverksamhet i kommunen eller i landstinget genom t.ex. att inneha kontor, affär eller fabrik i kommunen. Dessa är så delaktiga i hur de kommunala angelägenheterna sköts att de måste anses vara en del av kommunen eller landstinget och föremål för de kommunala angelägenheterna. Därför anser utredningen att sådana juridiska personer bör kunna vara medlemmar i kommunen eller landstinget och ha ett berättigat intresse av att kunna få överklaga kommunala beslut genom laglighetsprövning.

När det gäller juridiska personers talerätt har man i tidigare utredningar och förarbeten konstaterat att juridiska personer på den

tiden då de hade talerätt sällan uppträdde som klagande i mål om laglighetsprövning och därför fanns det ingen anledning att ge dem talerätt. Det faktum att de inte överklagat i någon större utsträckning kan dock enligt utredningens mening inte medföra att de ska uteslutas helt från att överklaga. Många andra grupper av medlemmar använder också sällan överklaganderätten utan att detta föranlett någon diskussion om att inskränka talerätten. Att hänvisa till att en kommunmedlem, såsom t.ex. anställd på ett företag eller delägare tillika folkbokförd i kommunen, ska överklaga beslutet kan inte anses rimligt eller rättssäkert. Utredningens undersökning som nämnts i avsnitt 14.9 visar dessutom att så många som sex procent av överklagandena var ingivna av medlemmar som klagade på föreningars och näringsidkares vägnar. Även om antalet överklaganden av juridiska personer kommer att öka endast marginellt med en utvidgad talerätt för juridiska personer som driver näringsverksamhet så bör, enligt utredningens mening, de juridiska personer som skulle vilja överklaga ett kommunalt beslut ha denna rätt.

Utredningen menar sammanfattningsvis att vissa juridiska personer har en sådan anknytning till kommunen eller landstinget att de bör ges medlemskap i en kommun eller i ett landsting samt därmed även talerätt mot kommunala beslut som överklagas genom laglighetsprövning. För att avgöra vilka juridiska personer som ska ha medlemskap i kommunen eller landstinget har det stor betydelse vilken förankring, anknytning och koppling den enskilda juridiska personen har till kommunen eller landstinget.

Juridiska personer har egen rättshandlingsförmåga. Enskild näringsverksamhet och enkelt bolag är däremot inte juridiska personer och omfattas därmed inte av resonemanget ovan.

#### *Särskilt om ideella föreningar som inte bedriver näringsverksamhet*

Ideella föreningar som inte bedriver näringsverksamhet fyller ofta en viktig uppgift i kommunerna och landstingen. Medborgarna driver ofta sina intressen genom sammanslutningar av olika slag, i många fall ideella föreningar. Exempel på sådana föreningar är politiska partier, studieförbund, ungdomsorganisationer, idrottsföreningar och miljögrupper. De bidrar till att bl.a. kultur- och fritidsaktiviteter kommer till stånd. Många av dessa föreningar är också mottagare av

kommunala bidrag och har på det sättet erkänts som en del av civilsamhället. Många ideella föreningar har därför en stark koppling till en kommun eller ett landsting genom dess bidrag till olika slags aktiviteter i kommunen eller landstinget. Dessutom kan den geografiska anknytningen till kommunen eller till landstinget vara stark om man har en lokal i kommunen eller nyttjar marken i kommunen, t.ex. fotbollsplaner. Det talar även för att sådana ideella föreningar bör kunna vara medlemmar i kommunen eller landstinget.

Det som talar emot ett sådant medlemskap är att många ideella föreningar har en betydligt lösare anknytning till kommunen eller landstinget som sådan än de medlemmar i traditionell mening som är politiskt eller ekonomiskt delaktiga i den kommunala verksamheten. Enligt utredningens mening bör därför endast ideella föreningar ha medlemskap där dessa har en tydlig geografisk förankring.

#### **14.11.6 Medlemskap för juridiska personer som bedriver näringsverksamhet**

**Utredningens förslag:** Juridiska personer som bedriver näringsverksamhet från fast driftställe i en kommun eller i ett landsting ska vara medlem i den kommunen eller landstinget.

Det finns många olika associationsformer i vilka man kan bedriva näringsverksamhet. För att kunna diskutera ett självständigt medlemskap för näringsidkare krävs för det första enligt utredningen att näringsidkaren är en juridisk person. Är denne inte en juridisk person har den ingen rättskapacitet, dvs. kan inte vara part i mål hos domstol.

Utredningen anser för det andra att en eventuell bestämmelse om medlemskap för vissa juridiska personer måste vara enkel och tydlig att tillämpa för kommuner, landsting och domstolar. En ny bestämmelse om medlemskap för juridiska personer som inte äger fast egendom ska inte försvåra en eventuell domstolsprocess.

Kopplingen mellan medlemskapet och rätten att begära laglighetsprövning grundar sig på tanken att en medlem har en viss delaktighet i handhavandet av kommunens eller landstingets angelägenheter. Det innebär att medlemmen ska ha en stark anknytning till

kommunens eller landstingets handhavande av de kommunala angelägenheterna samt en geografisk förankring i kommunen eller i landstinget.

Som utredningen konstaterat ovan har många juridiska personer som driver näringsverksamhet en lösare anknytning till kommunen eller landstinget än de medlemmar i traditionell mening som har delaktighet av politisk eller ekonomisk art i den kommunala verksamheten. Men många sådana juridiska personer är emellertid så delaktiga i de kommunala angelägenheterna att de får anses ha en anknytning till dessa och deras verksamhet. Enligt utredningens mening motiverar det att de ska kunna vara medlemmar.

Aktiebolag och ekonomiska föreningar ska i bolagsordningen fastställa styrelsens säte.<sup>64</sup> Man skulle kunna tänka sig att, för den geografiska förankringen och kopplingen till kommunen eller landstinget som bör erfordras, anknyta t.ex. till den ort där aktiebolagets eller ekonomiska föreningens styrelse har sitt säte. En sådan regel för att bestämma bolagets eller föreningens medlemskap i kommun eller landsting skulle vara en klar och tydlig regel och lätt för alla att tillämpa. Den geografiska förankringen i kommun och landsting är ofta stor för de bolag eller föreningar som där har sin styrelse genom att man har stor del eller all sin näringsverksamhet i den kommunen eller det landstinget. I sådant fall är det lätt att argumentera för att en sådan regel ska avgöra var man ska vara medlem någonstans.

En invändning som man skulle kunna ha emot ett sådant förslag är att den geografiska förankringen trots allt är svag för vissa bolag eller föreningar som i och för sig har sin styrelsens säte i kommunen eller landstinget men ingen verksamhet där. I sådant fall har bolaget eller föreningen troligtvis inte heller någon önskan att överklaga kommunala beslut i den kommunen eller det landstinget.

En annan invändning man kan ha mot ett sådant förslag är att det är många bolag och föreningar som är verksamma i flera kommuner eller landsting och därigenom är del av verksamheten i flera kommuner och landsting. För dem skulle ett sådant förslag innebära att de inte skulle kunna överklaga de andra kommunernas och landstingens beslut, oavsett hur stor näringsverksamhet bolagen eller föreningarna har i den kommunen eller landstinget.

---

<sup>64</sup> 3 kap. 1 § 2 ABL och 2 kap. 2 § 2 lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.

En bestämmelse om medlemskap i den kommun eller det landsting där aktiebolagets eller den ekonomiska föreningens styrelse har sitt säte skulle alltså medföra att två bolag eller föreningar, om deras styrelser har säte i olika kommuner eller landsting, skulle behandlas olika, oavsett om de har lika stor näringsverksamhet i kommunerna och har lika stor del av verksamheten i kommunerna. Endast det bolag eller den förening vars styrelse har säte i kommunen får, enligt det förslaget, möjlighet att överklaga ett kommunalt beslut. Eftersom ett förslag om att en sådan juridisk persons medlemskap ska styras av var bolagets eller föreningens styrelse har sitt säte kan bli orättvist förordar utredningen inte ett sådant förslag.

Ett annat förslag som innebär att medlemskapet grundar sig på en mer geografisk och ekonomisk förankring i kommunen eller landstinget skulle vara en regel där den juridiska personens näringsverksamhet styr om den ska vara medlem eller inte. Man skulle kunna tänka sig ett förslag som innebär att en juridisk person ska anses bedriva näringsverksamhet i kommunen eller landstinget om denne har ett fast driftställe i kommunen eller landstinget genom t.ex. ett kontor, filial, fabrik, verkstad eller affärslokal i kommunen eller landstinget. En sådan fysisk förankring skulle också innebära att sådana juridiska personer och deras näringsverksamhet kan anses vara en del av verksamheten i kommunen och landstinget på ett helt annat sätt än om den juridiska personen endast har sin styrelses säte i kommunen eller landstinget. En sådan regel skulle inte heller drabba de juridiska personerna inom en kommun eller ett landsting olika beroende på om de har styrelsens säte i kommunen eller inte.

Utredningen har som förebild för sitt förslag definitionen fast driftställe av näringsverksamhet som finns i 2 kap. 29 § inkomstskattelagen (1999:1229). Med fast driftställe för näringsverksamhet avses enligt bestämmelsen en stadigvarande plats för affärsverksamhet varifrån verksamheten helt eller delvis bedrivs. I bestämmelsen ges också exempel på vad som avses.

Utredningen har övervägt om inkomstskattelagens definition för fast driftställe för näringsverksamhet direkt skulle kunna tillämpas också för att bestämma när en juridisk person ska ha medlemskap i en kommun eller ett landsting. Definitionen har dock ett annat syfte i skattelagstiftningen och det är därför inte lämpligt att från kommunallagen direkt hänvisa till skattelagstiftningen. I skattelag-

stiftningen används definitionen för att bestämma om utländska bolag eller fysiska personer bosatta utomlands ska bli skattskyldiga i Sverige för bl.a. inkomst av näringsverksamhet som bedrivits här.

Utredningen anser däremot att det som anges i definitionen för fast driftställe för näringsverksamhet skulle kunna utgöra utgångspunkten för en självständig kommunalrättslig definition för att fastställa medlemskap för juridiska personer.

Utredningen föreslår därför att det för medlemskap i en kommun eller i ett landsting ska krävas att en juridisk person bedriver näringsverksamhet från fast driftställe i kommunen eller landstinget. Den juridiska personen ska anses ha fast driftställe om det har t.ex. kontor, filial, fabrik, verkstad eller affärslokal i kommunen eller landstinget. En sådan fysisk förankring innebär att den juridiska personen har en helt annan delaktighet i kommunerna och landstingen än om denne endast har sin styrelses säte där.

Utredningen har också övervägt om det för medlemskap ska krävas att den juridiska personen måste ha haft näringsverksamhet en längre tid i kommunen eller landstinget för att anses ha en stadigvarande koppling till kommunen eller landstinget. Man skulle kunna tänka sig ett krav på att näringsverksamheten funnits t.ex. sex månader för att bli berättigad till medlemskap. Nuvarande medlemskapsregler innebär rätt till medlemskap från första dagen som en person är folkbokförd i kommunen eller från första dagen som personen är lagfaren ägare till fast egendom. I konsekvens härmed bör även de juridiska personer som bedriver näringsverksamhet från fast driftställe i kommunen eller landstinget anses ha medlemskap från dag ett. Det innebär att sådana juridiska personer också har rätt att överklaga. I begreppet fast driftställe ligger dock att det inte kan vara fråga om ett tillfälligt eller mobilt driftställe.

En invändning mot en bestämmelse som ger juridiska personer som bedriver näringsverksamhet från fast driftställe i kommunen medlemskap i kommunen eller landstinget är att det kan bli svårt för en domstol att fastställa talerätten i ett mål om laglighetsprövning. Utredningen är dock av den uppfattningen att detta problem inte ska överdrivas. Inom skatterätten har man kunnat använda begreppet näringsverksamhet från fast driftställe och utredningen anser att samma term bör kunna användas även inom kommunalrätten. I vilken utsträckning domstolen ska utreda medlemskapet beror på omständigheterna i målet. Kan domstolen konstatera att



den juridiska personen bedriver näringsverksamhet från en adress i kommunen eller landstinget genom att t.ex. ha kontor, affärslokal eller dylikt så bör domstolen i normalfallet kunna utgå ifrån att det finns ett fast driftställe och pröva överklagandet i sak. Domstolens arbete med prövningen av talerätten blir i detta fall relativt begränsad men enligt utredningens mening kan i vissa fall frågan bli mer komplicerad än i dag.

Utredningen föreslår således att de juridiska personer som bedriver näringsverksamhet från fast driftställe i kommunen eller i landstinget ska vara medlem i kommunen och landstinget samt ha rätt att överklaga kommunala beslut. En följd av förslaget är att en sådan juridisk person, liksom juridiska personer som äger fast egendom, kan ha medlemskap i flera kommuner och landsting.

#### 14.11.7 Medlemskap för vissa ideella föreningar

**Utredningens förslag:** Ideell förening ska vara medlem i kommun och i landsting, om föreningens styrelse har säte i kommunen eller i landstinget eller om föreningen bedriver verksamhet där.

Utredningen har i avsnitt 14.11.5 gjort bedömningen att vissa ideella föreningar har en koppling till kommunen eller landstinget och att därför bör vissa ideella föreningar vara medlemmar i kommun och landsting.

Utredningen har ovan föreslagit att juridiska personer som bedriver näringsverksamhet från fast driftställe i kommun eller landsting också ska vara medlem där. Detta inkluderar även ideella föreningar som driver näringsverksamhet. Men de flesta ideella föreningar bedriver inte näringsverksamhet utan de bedriver i stället olika verksamheter, ofta inom kultur- och fritidssektorn. Avseende sådana föreningar överväger utredningen nedan om även de ska föreslås få medlemskap i kommun och landsting.

Med ett medlemskap tillkommer även talerätt mot kommunala beslut. När det gäller förvaltningsrättsliga överklaganden kan domstolen betrakta ideella föreningar som taleberättigade, om föreningarna är berörda. Ideella föreningar uppträder emellanåt som klagande även i mål om laglighetsprövning. I sådana fall har dom-

stolen ibland prövat målet om den person som fört talan för den ideella föreningen är medlem i kommunen eller landstinget.

Det finns således mycket enligt utredningen som talar för att ideella föreningar som en egen juridisk person bör få rätt att överklaga kommunala beslut.

Det kan å andra sidan diskuteras om det finns ett behov av att ideella föreningar ges talerätt. De har normalt medlemmar som bor i kommunen eller landstinget och kan överklaga besluten, vilket sker i dag. Domstolarna behandlar då den enskilde som klagar för föreningens räkning som klagande part. Domstolens prövning av talerätten är därför också relativt enkel när den enskilde som företräder föreningen bor i kommunen eller landstinget. Det är dock inte föreningen som i detta fall kommer att betraktas som klagande utan den fysiska personen. Enligt utredningen är det inte rimligt att en privatperson måste överklaga när det rör en fråga som den ideella föreningen vill överklaga. Att domstolarnas handläggning därmed i viss mån kan komma att öka något är inte tillräckligt skäl för att inte ge föreningar talerätt.

Enligt utredningen bör det för medlemskap krävas att den ideella föreningen har en geografisk förankring. Detta skulle kunna tillgodoses genom att anknyta till den ort där föreningens styrelse har sitt säte, jfr 10 kap. 1 § rättegångsbalken. De flesta föreningar har en lokal anknytning och bedriver inte verksamhet i flera kommuner. Men vissa större ideella föreningar bedriver en landsomfattande verksamhet och där anser utredningen att det föreligger skäl att medge sådana föreningar medlemskap i mer än en kommun för det fall att föreningen bedriver verksamhet i flera kommuner. För att få den geografiska anknytningen till kommunen och landstinget som ändå måste krävas för att erhålla medlemskap bör därför krävas, antingen att föreningens styrelse har säte i kommunen eller landstinget, eller att föreningen bedriver verksamhet där. Att föreningen bedriver verksamhet i kommun eller landsting skulle kunna visas genom t.ex. att föreningen innehar en lokal där föreningen bedriver sin verksamhet, eller att föreningen får kommunala bidrag av kommun eller landsting och blir på så sätt direkt föremål för den kommunala verksamheten. För att kunna anses bedriva verksamhet i kommunen eller landstinget bör krävas att den inte är tillfällig utan en stadigvarande verksamhet. Utredningen föreslår därför att ideella föreningar vars styrelse har säte i kommunen eller lands-

tinget eller om föreningen bedriver verksamhet där ska vara medlemmar i kommunen och landstinget och ha talerätt vid kommunala beslut.

Utredningen gör den bedömningen att domstolens prövning av talerätt ibland kan bli lättare när domstolen endast behöver pröva talerätten för ett enda överklagande, nämligen från den ideella föreningen, och inte behöver pröva talerätten för ett stort antal föreningsmedlemmar. Däremot kan frågan om eventuell talerätt för ideell förening i vissa fall bli mer komplicerad, när det exempelvis inte är klart om föreningen bedriver verksamhet i kommunen eller landstinget.

#### 14.11.8 Medlemskap för vissa unionsmedborgare

**Utredningens förslag:** En unionsmedborgare som är bosatt i kommunen eller landstinget men enligt folkbokföringslagen inte ska folkbokföras där, ska också vara medlem i kommunen eller landstinget.

Om fullmäktige beslutat att medborgarförslag ska kunna väckas, ska även en sådan unionsmedborgare få lämna medborgarförslag.

I svensk rätt har tidigare uppställts krav på folkbokföring för att en väljare ska kunna utöva sin rösträtt samt vara valbar till kommun- och landstingsfullmäktige. Detta krav gällde oberoende av om väljaren var medborgare i Sverige eller i någon annan stat i eller utanför EU. I januari 2014 gjordes emellertid ändringar i vallagen (2005:837) och i 4 kap. 2 § KL föranledda av att det i artikel 22.1 i EUF-fördraget föreskrivs att alla unionsmedborgare på lika villkor ska kunna utöva rätten att rösta och vara valbara inte bara i val till Europaparlamentet utan också i kommunala val i den medlemsstat där de är bosatta, oavsett om de är medborgare i den staten eller inte.<sup>65</sup> Något undantag från dessa villkor ges inte för det fallet en unionsmedborgare på grund av sin anställning i en institution inom EU

<sup>65</sup> Närmare bestämmelser om skyldigheten finns i rådets direktiv 94/80/EG den 19 december 1994 om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare (EGT L 368, 31.12.1994, s. 38, Celex 31994L0080).

eller i någon annan mellanfolklig organisation har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som diplomatisk företrädare har.

### *De nya bestämmelserna i kommunallagen*

Ändringarna i 4 kap. 2 § KL har inneburit att bestämmelserna om rösträtt i val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige kompletterats så att rösträtten även omfattar en unionsmedborgare som är bosatt i kommunen men som inte ska folkbokföras till följd av att hen tillerkänns immunitet och privilegier som diplomatiska företrädare.

Sedan tidigare framgår av 4 kap. 3 § KL att rösträtt i val till landstingsfullmäktige har den som har rösträtt i val till kommunfullmäktige i en kommun inom landstinget. Av 4 kap. 5 § KL framgår att den som har rösträtt också är valbar till kommun- och landstingsfullmäktige.

Ändringarna i kommunallagen innebär således rösträtt och valbarhet för person som inte är folkbokförd i kommunen och innebär att personen kan rösta och väljas utan att vara medlem i kommunen, något som Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet framhöll i sitt remissvar över 2011 års vallagskommittés slutbetänkande E-röstning och andra valfrågor där dessa frågor togs upp. Enligt fakultetsstyrelsens uppfattning bör dessa egenskaper följa varandra varför det borde övervägas om kommunallagen också ska ändras vad gäller vem som är medlem i kommunen. Regeringen hänvisade i propositionen till denna utredning och till dess uppdrag dels att göra en analys av hur kommunallagens regler förhåller sig till unionsrätten, dels att ta ställning till om det finns behov av att kretsen taleberättigade enligt kommunallagen ska utvidgas eller på annat sätt ändras. Regeringen ville därför inte föregripa denna utrednings arbete och ansåg att det därför inte fanns skäl att då införa de ändringar i kommunallagen som fakultetsstyrelsen ansåg bör övervägas.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Prop. 2013/14:37 s. 25.

*Medlemskap för unionsmedborgare som är bosatta i kommunen*

Det har sedan länge funnits en koppling mellan att vara medlem och att ha rösträtt vid val till kommun- och landstingsfullmäktige samt att bli förtroendevald. Utredningen har tidigare uttryckt att medlemmens delaktighet i den kommunala verksamheten är bl.a. av politisk art och tar sig uttryck bl.a. genom den kommunala rösträtten. Principen att folkbokförda ses som en del av den kommunala gemenskapen och därmed medlemmar har en djup historisk förankring.

Ändringarna i 4 kap. 2 § KL medför att en icke medlem numera kan rösta och vara valbar i de kommunala valen. Dessa rättigheter har tidigare bara medlemmar haft. Det innebär alltså att man har frångått den sedan länge gällande ordningen. Utredningen anser inte att det finns skäl att frångå detta system utan anser att sådan unionsmedborgare som anges i 4 kap. 2 § andra stycket KL också ska vara medlem. Detta förslag stöds även av att sådan person genom att vara bosatt i kommunen eller landstinget kan ses som en del av den kommunala gemenskapen som utredningen anser ska var grunden för att någon ska vara medlem.

Det kommer att vara domstolarnas uppgift att pröva talerätten för en unionsmedborgare som inte är folkbokförd men bosatt i kommunen eller landstinget. I detta sammanhang kan nämnas att institutionerna lämnar uppgifter om sina anställda och dessas adresser till Utrikesdepartementet.<sup>67</sup> Enligt uppgift från Utrikesdepartementet fanns under hösten 2014 en anmäld anställd på EU:s institutioner i Sverige som inte är folkbokförd.

*En unionsmedborgare ska kunna lämna medborgarförslag*

Genom förslaget att nyss nämnda unionsmedborgare ska vara medlem kommer hen enligt nuvarande 5 kap. 23 § KL att kunna delta i ett folkinitiativ eftersom det initieras av tio procent av de röstberättigade medlemmarna. Däremot kan hen inte lämna medborgarförslag eftersom det för det krävs att hen är folkbokförd i kommunen eller inom landstinget, vilket denne dock inte kommer att vara. För att sambandet mellan att väcka medborgarförslag, delta i

---

<sup>67</sup> Prop. 2009/10:245 s. 15.

folkinitiativ, vara röstberättigad och vara valbar ska gälla även denna grupp föreslår utredningen att om fullmäktige beslutat att ärenden får väckas genom medborgarförslag, ska även en sådan unionsmedborgare kunna väcka ett medborgarförslag.

#### 14.11.9 Lagen om kommunala folkomröstningar ska ändras

**Utredningens förslag:** Lagen om kommunala folkomröstningar ska ändras så att en unionsmedborgare som är bosatt i kommunen eller landstinget men inte ska folkbokföras där, också ska kunna delta i kommunala folkomröstningar.

Av 5 § lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar framgår vilka kommunmedlemmar som har rösträtt vid en folkomröstning i kommunen. Rösträtt har den som är folkbokförd i kommunen och senast på dagen för folkomröstningen fyller 18 år och som dessutom uppfyller något av följande kriterier. Kommunmedlemmen ska antingen vara svensk medborgare, annan unionsmedborgare, medborgare i Island eller Norge, eller varit folkbokförd i Sverige tre år i följd före dagen för folkomröstningen. Rösträtt vid folkomröstning i ett landsting har vidare den som har rösträtt vid folkomröstning i en kommun inom landstinget.

Med hänsyn till att utredningen föreslår att en sådan unionsmedborgare som enligt 4 kap. 2 § KL redan kan rösta och vara valbar i de kommunala valen utan att vara folkbokförd ska vara medlem i kommun och landsting bör denne även kunna delta i en kommunal folkomröstning i den kommun eller det landsting som denne är bosatt i. Utredningen föreslår därför att sådana unionsmedborgare ska kunna delta i kommunala folkomröstningar.

#### 14.11.10 Följder av ett utvidgat medlemskap

Utredningen föreslår ovan att vissa juridiska personer samt unionsmedborgare som är bosatta men inte folkbokförda i kommunen ska vara medlemmar. Medlemskapet ger medlemmarna rätt att överklaga kommunala beslut genom laglighetsprövning. Men medlemskapet i en kommun eller ett landsting fyller också andra funktio-

ner. Bl.a. anknyter flera av de kommunalrättsliga grundprinciperna till medlemskapet, t.ex. lokaliseringsprincipen, 2 kap. 1 § KL, och likställighetsprincipen, 2 kap. 2 § KL.

Likställighetsprincipen innebär att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl som talar för något annat. Likställighetsprincipen gäller endast för de egna medlemmarna. Redan i dag är juridiska personer som äger fast egendom medlemmar i kommun och landsting. Genom utredningens förslag kommer fler juridiska personer att bli medlemmar men utredningen kan inte se att det i övrigt skulle påverka likställighetsprincipen i sig. Inte heller när det gäller de unionsmedborgare som utredningen föreslår ska bli medlemmar kan utredningen se att förslaget skulle påverka tillämpligheten av likställighetsprincipen.

Lokaliseringsprincipen sätter upp ramen för kommunernas och landstingens allmänna kompetens att sköta sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till det geografiska området eller deras medlemmar. Utredningen har också övervägt om en utvidgning av medlemskapet till vissa juridiska personer medför att den kommunala kompetensen förändras. Kommuner och landsting får göra sådant som ligger i medlemmarnas intresse enligt 2 kap. 1 § KL. Genom att kretsen medlemmar ökar kan det diskuteras om kompetensen vidgas. Juridiska personer som äger fast egendom kan redan vara medlemmar. Ett utvidgande av medlemskapet till andra juridiska personer bedömer utredningen därför endast marginellt skulle påverka den kommunala kompetensen. Utredningen gör inte heller bedömningen att de få unionsmedborgare som genom utredningens förslag blir medlemmar skulle påverka den kommunala kompetensen.

Vidare har medlemskapet betydelse för rätten att påkalla förändringar i den kommunala indelningen enligt 1 kap. 20 § och 2 kap. 10 § lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting. Med utredningens förslag om utvidgat medlemskap kommer fler juridiska personer att ha möjlighet att påkalla förändringar i den kommunala indelningen. Det är ovanligt att en enskild medlem påkallar kommunindelning utan i de fall det sker är det ofta flera medlemmar som tillsammans påkallar en kommunindelning. Utredningen gör därför den bedömningen att förslaget inte kommer att påverka antalet ansökningar om förändringar i den

kommunala indelningen. Utredningen gör samma bedömning rörande förslaget om medlemskap för vissa unionsmedborgare.

## 14.12 Vilka beslut ska kunna överklagas?

### 14.12.1 Utredningens uppdrag

I utredningens direktiv anför regeringen följande. De beslut som kan överklagas enligt kommunallagen är i princip beslut av fullmäktige, beslut av nämnder om besluten inte är av rent förberedande eller rent verkställande art samt sådana beslut som fattas av de kommunala revisorerna. Frågan är om denna avgränsning är lämplig och tillräckligt tydlig. Exempelvis kan gränsdragningen i fråga om vad som är, eller inte är, att anse som ett rent verkställande beslut vara svårbedömd. Regeringen anser därför att det finns behov av att se över bestämmelserna om laglighetsprövning och utreda om de är ändamålsenligt utformade eller om de behöver justeras eller ändras i något avseende.

### 14.12.2 Alla kommunala beslut ska kunna överklagas

**Utredningens bedömning:** Det kommunala beslutets sakliga innehåll och verkan bör inte påverka överklagbarheten. Det beslutande organets funktion, inte benämning, bör vara avgörande för överklagbarheten.

Beslut fattade av kommunala företag ska inte gå att överklaga genom laglighetsprövning.

Varje produkt av kommunalt beslutsförfarande utgör som nämnts i avsnitt 14.5 ett kommunalt beslut och kan överklagas. Det kommunala beslutets innehåll och rättsliga verkningar är inte det primära på samma sätt som i fråga om andra förvaltningsrättsliga beslut. Utredningens uppfattning är att detta är en rimlig och väl avvägd utgångspunkt. Denna utgångspunkt torde inte heller välla några större problem i praktiken, eftersom beslutets karaktär också påverkar prövningens omfattning. Om det överklagade beslutet enbart innefattar en opinionsyttring eller något annat inte bindande uttalande begränsas prövningen i allmänhet till frågan om beslutet



tillkommit i laga ordning eller om det beslutande organet överskridit sina befogenheter.

Beslut av även andra kommunala organ än de som räknats upp i 10 kap. 2 § KL, t.ex. fullmäktigeberedningar, torde som nämnts i avsnitt 14.5 i vissa fall kunna överklagas. Avgörande är organets funktion i beslutsprocessen. Eftersom en beredning som tilldelats en egen beslutanderätt i ett visst ärende närmast får betraktas som en nämnd, vars beslut som huvudregel är överklagbara anser utredningen inte att något förtydligande behövs i lagen.

De beslut som fattas av tjänstemän med stöd av delegation anses fattade på nämndens vägnar och kan överklagas. Fattar tjänstemän beslut utan stöd i en delegationsordning går besluten däremot inte att överklaga genom laglighetsprövning. Det finns fall i praxis där överklaganden avisats på denna grund.<sup>68</sup> Enligt utredningens mening är det allvarligt ur rättssäkerhetssynvinkel om beslut fattas av tjänstemän på ett sätt som gör det omöjligt att överklaga med laglighetsprövning.

Det kan diskuteras om inte överklagandereglerorna borde ändras så att även sådana beslut kan överklagas. Det är dock svårt att definiera en tydlig avgränsning av vilka beslut som då skulle gå att överklaga. Laglighetsprövningens karaktär av medborgartalan och det förhållande att det berör många former av beslut talar enligt utredningens mening för att utgångspunkten för vad som är överklagbart även fortsättningsvis bör knytas till att besluten är formellt dokumenterade i protokoll och baserade på vad som rättsligt sett kan anses vara delegationsbeslut. Problemet med att vissa beslut inte går att överklaga måste i första hand hanteras genom att kommuner och landsting tydligt utformar sina delegationsordningar och övriga styrdokument så att överklaganderätten inte riskerar att begränsas.

När det gäller frågan om det ska gå att laglighetspröva beslut av kommunala företag gör utredningen följande bedömning. Ett system med laglighetsprövning av kommunala företags beslut är för

---

<sup>68</sup> HFD 2011 not 56. Förvaltningsrätten avisade överklagandet med motiveringen att det, såvitt framkommit, inte fattats något beslut, vare sig i kommunal nämnd eller på delegation och kammarrätten beslutade att inte meddela prövningstillstånd. HFD fann emellertid att kammarrätten borde ha meddelat prövningstillstånd. Kammarrätten fann därefter att de aktuella styrdokumenterna inte kunde anses så preciserade att de innefattade en delegation (Kammarrätten i Stockholms dom den 15 maj 2012 i mål nr 3207-11. Kammarrättens dom överklagades inte). Se också avsnitt 7.3.2.

det första svårt att förena med den associationsrättsliga lagstiftningen. En ändring i detta avseende skulle kräva antingen en särreglering för kommunala bolag i aktiebolagslagen eller att det skapas särskilda offentlighetsrättsliga företag vars beslut skulle kunna överklagas genom laglighetsprövning. Detta är dock en mycket stor och principiell fråga som ligger utanför utredningens uppdrag. En prövning av ett kommunalt bolags verksamhet kan för det andra ändå åstadkommas på ett indirekt sätt genom överklagande av kommunens eller landstingets beslut rörande bolaget. Det gäller inte bara beslut om företagsbildning utan också andra senare beslut som rör kommunala bolag, däribland sådana ställningstaganden av fullmäktige som ska föregå viktigare beslut i bolagen enligt 3 kap. 17 och 18 §§ KL. Styrelsen ska också i årliga beslut ta ställning till om verksamheten i bolagen utförts inom ramen för den kommunala kompetensen. Även dessa beslut kan överklagas genom laglighetsprövning. I rättspraxis finns flera exempel på laglighetsprövning av kommunala beslut angående kommunala bolag.<sup>69</sup> Enligt utredningens mening bör därför inte beslut av kommunala företag kunna överklagas genom laglighetsprövning.

#### 14.12.3 Bibehållet undantag för beslut av rent förberedande och rent verkställande art

**Utredningens bedömning:** Beslut av rent förberedande och rent verkställande art bör inte heller fortsättningsvis kunna överklagas genom laglighetsprövning.

Av 10 kap. 2 § KL framgår att beslut av rent förberedande eller rent verkställande art inte är överklagbara. Lagstiftaren har med detta förbud velat markera att överklagandet bör riktas mot det beslutande organets avgörande och inte mot åtgärder som är knutna till avgörandet. Det ska alltså inte gå att få grundbeslutet överklagat genom att angripa rena verkställighetsfrågor.<sup>70</sup> Regeringen har i utredningens direktiv ställt frågan om denna avgränsning är lämplig

<sup>69</sup> Se RÅ 1974 ref. 41, RÅ83 2:56, RÅ84 2:25, RÅ 1989 ref. 117 och RÅ 1992 ref. 52.

<sup>70</sup> Allmän domstol har emellertid i vissa situationer, t.ex. i mål om utdömande av kommunala avgifter, befogenhet att ompröva ett lagakraftvunnet beslut.

och tillräckligt tydlig, bl.a. med hänvisning till att det kan vara svårt att bedöma vad som är ett rent verkställande beslut.

Utredningen anser att det finns starka skäl som talar för att endast grundbesluten ska kunna överklagas. För det första talar processekonomiska skäl för att behålla denna ordning, man ska inte kunna få samma sak prövad flera gånger. Överklagande av ett icke slutligt beslut skulle också kunna utnyttjas för att förhåla den kommunala verksamheten. En viktig aspekt är också att beslut som inte tidigare överklagats fått laga kraft och blir bindande för medlemmarna. Det innebär i sin tur att förutsättningarna för den kommunala verksamheten är kända. En ordning där verkställighetsbeslut långt i efterhand skulle kunna påverka tidigare lagakraftvunna beslut skulle däremot bli oförutsägbar. Att allmän domstol i vissa situationer har befogenhet att ompröva ett lagakraftvunnet beslut om t.ex. taxa och låta bli att tillämpa en avgiftsnorm är enligt utredningens uppfattning en något annorlunda situation. I en sådan situation är det endast i det enskilda fallet som det lagakraftvunna beslutet inte tillämpas.<sup>71</sup>

Utredningen anser således att avgränsningen mellan vilka beslut som får överklagas och vilka som inte får det är lämplig.

Nästa fråga är då om avgränsningen är tillräckligt tydlig. Det är framför allt gränserna för vad som utgör ren verkställighet som inte är självklara. I förarbetena till kommunallagen har anförts att fler ärenden än tidigare skulle kunna hänföras till rena verkställighetsåtgärder. Så har dock inte bestämmelserna tolkats i praxis. Av HFD:s praxis följer i stället att beslut av rent verkställande art ska tolkas restriktivt så att möjligheterna till att överklaga besluten inte begränsas genom den praktiska tillämpningen. Som rent verkställande beslut har ansetts beslut där beslutsfattaren saknat möjligheter att göra självständiga bedömningar. Utredningen anser att HFD varit tydlig i sina uttalanden och att det saknas skäl att ytterligare förtydliga denna avgränsning. I praktiken kommer det alltid finnas gränsfall, men det är enligt utredningens uppfattning oundvikligt oavsett hur man väljer att avgränsa vilka beslut som ska kunna överklagas.

---

<sup>71</sup> Lindquist påtalar att den enda tydliga processuella effekten av att ett allmänt kommunalt beslut fått laga kraft är att beslutet inte längre kan överklagas genom laglighetsprövning, se Lindquist, Kommunala befogenheter, s. 71.

Enligt utredningens mening finns det också mycket som talar för en restriktiv bedömning av begreppet rent verkställande art. Rent principiellt bör kommun- eller landstingsmedlemmarnas möjligheter att överklaga beslut vid tveksamhet inte inskränkas. Utredningens uppfattning är att medlemmarna ska kunna kontrollera att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättsenligt sätt.

Ett problem i detta sammanhang är att fullmäktiges beslut inte alltid får några rättsverkningar förrän styrelsen eller någon annan nämnd ska verkställa beslutet. Det kan vara först när en avgift debiteras som någon får anledning att granska fullmäktiges taxebeslut. Detta förhållande talar också för att begreppet beslut av rent verkställande art bör tillämpas restriktivt.<sup>72</sup>

Utredningen bedömer också att avgränsningen när det gäller rent förberedande beslut är väl avvägd. En medlem som vill förhindra en viss utveckling eller ett visst beslut har möjlighet att på annat sätt engagera sig i samhällsdebatten och påverka de förtroendevaldas beslutsfattande.

### 14.13 Begränsningen av laglighetsprövningen för vissa budgetbeslut tas bort

**Utredningens förslag:** Den begränsning i vilka prövningsgrunder som kan tillämpas vid laglighetsprövning för vissa budgetbeslut ska tas bort.

Alla budgetbeslut kan överklagas genom laglighetsprövning. Som nämnts i avsnitt 14.8 kan emellertid vissa beslut i budgetprocessen endast bli föremål för en begränsad laglighetsprövning. I förarbetena till 8 kap. 3 d § tredje stycket, 4 § tredje och fjärde styckena samt 5 a och 5 b §§ KL anges att ovan nämnda beslut inte är lämpade att ligga till grund för en domstolsprövning.<sup>73</sup>

Om det endast är fråga om en laglighetsprövning skulle man kunna ifrågasätta varför just dessa beslut undantagits från en fullständig prövning. I den juridiska litteraturen lyfts det ofta fram att domstolens prövning i mål om laglighetsprövning är begränsad

<sup>72</sup> Jfr Lindquist, Kommunala befogenheter, s. 69.

<sup>73</sup> Prop. 1996/97:52 s. 39, prop. 2003/04:105 s. 22 och prop. 2011/12:172 s. 30.

till lagligheten och inte lämpligheten av ett beslut. En laglighetsprövning kan emellertid omfatta även skälighets- och lämplighetsbedömningar i den mån som rekvisiten i olika författningar ger ett sådant utrymme.<sup>74</sup> Med nuvarande undantag för nämnda budgetbeslut förhindras att någon lämplighetsprövning sker i domstol och fullmäktige förbehålls rätten att fastslå vad som utgör t.ex. synnerliga skäl för att inte balansera budgeten och för att inte reglera ett negativt balanskravsresultat.

Frågan är då om detta undantag för vissa budgetbeslut är befogat? Motsvarande problematik angående lämplighets- och laglighetsprövning finns även när det gäller rättsprövning. Men vid rättsprövning förutsätts att ”politiska lämplighetsfrågor” ska kunna lämnas utanför utan att detta reglerats särskilt. Om de tillämpade rättsreglerna är utformade så att myndigheten har en viss handlingsfrihet vid sitt beslutsfattande, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet rymms inom handlingsfriheten.<sup>75</sup>

Många andra kommunala beslut som kan bli föremål för en fullständig laglighetsprövning är också till sin karaktär politiska. Kommunalt stöd till näringslivet torde vara minst lika politiskt, men i dessa fall har man inte begränsat vilka prövningsgrunder som kan åberopas.

Ur rättssäkerhetsaspekt kan det vidare ifrågasättas om det inte bör finnas en möjlighet att kontrollera att kommuner och landsting tillämpar reglerna och t.ex. åberopar synnerliga skäl endast i de av lagstiftaren tilltänkta situationerna. En sådan kontroll bör kunna ske trots att finanspolitiken torde utgöra kärnan av en folkvalds församlings verksamhet.

Det kan också konstateras att huvudregeln i kommunallagen är att en budget ska upprättas i balans. Detta är en viktig del av det finanspolitiska regelverket. Enligt utredningens bedömning är det därför svårt att motivera att domstolarna inte ska kunna pröva dessa frågor. På samma sätt som när det gäller rättsprövning som nämnts ovan blir kommunernas och landstingens handlingsutrymme större och domstolarnas prövningsram mindre i ett mål om laglighetsprövning. I ett mål där klaganden t.ex. gör gällande att ett

---

<sup>74</sup> Se t.ex. Marcusson, Laglighets- och lämplighetsprövning – en titt i backspegeln och framåt, Festskrift till Häkan Strömberg, s. 129.

<sup>75</sup> Prop. 1987/88:69 s. 23 ff. Av RÅ 2002 not. 161 framgår hur utrymmet för rättsprövning begränsas om den beslutande myndigheten har haft stor frihet i sitt beslutsfattande.

beslut att inte balansera budgeten eller att inte reglera ett negativt balanskravsresultat strider mot lag eller annan författning och ifrågasätter om det förelegat synnerliga skäl för detta torde domstolarnas prövning begränsa sig till om beslutet ryms inom den kommunala handlingsfriheten. Det kan här noteras att det är upp till klaganden att visa att beslutet strider mot lag eller annan författning. Vad som utgör synnerliga skäl för att inte balansera budgeten eller att inte reglera ett negativt balanskravsresultat är vidare relativt utförligt kommenterat i förarbetena, vilket också torde underlätta en domstolsprövning. Även när det gäller ianspråktagande av resultatutjämningsreserven finns uttalanden i förarbetena som kan tjäna som vägledning.

Ytterligare ett argument mot att ovan nämnda budgetbeslut ska kunna bli föremål för en fullständig laglighetsprövning är risken för att överklaganderätten missbrukas och används för att förhåla budgetprocessen. Motsvarande risk finns emellertid när det gäller alla kommunala beslut. Därtill kommer också att överklagade beslut även fortsättningsvis ska få verkställas under vissa förutsättningar (se avsnitt 15.7) innan det har fått laga kraft.

Ett visst värde torde ligga i ett enhetligt system där alla beslut kan överklagas på samma sätt, även om det i sig inte är tillräckligt för att motivera en ändring av nuvarande ordning.

Före 2004 fanns inga möjligheter att göra undantag från balanskravet och inga begränsningar vad gäller laglighetsprövning. Vid några tillfällen upphävde domstol beslut att upprätta en budget som inte var i balans. Länsrätten i Skåne län upphävde t.ex. beslut som fattats av regionfullmäktige i Skåne läns landsting avseende fastställande av en underbalanserad budget för 2002 respektive 2003<sup>76</sup> och Länsrätten i Stockholms län upphävde beslut som fattats av landstingsfullmäktige i Stockholms läns landsting avseende fastställande av en underbalanserad budget för 2003.<sup>77</sup> I landstingsdirektörens tjänsteutlåtande vad gäller beslut om rättelse för Stockholms läns landsting anfördes bl.a. att en budget också ska

---

<sup>76</sup> Länsrätten i Skåne läns dom den 31 maj 2002 i mål nr 10418-01 och den 12 mars 2003 i mål nr 12466-02. Båda domarna överklagades hos Kammarrätten i Göteborg, vilken dock inte meddelade prövningstillstånd i det förstnämnda fallet (beslut den 9 september 2002 i mål nr 3427-02) och avslog överklagandet i denna del i det andra fallet (dom den 22 maj 2003 i mål nr 2704-03).

<sup>77</sup> Länsrätten i Stockholms läns dom den 22 augusti 2003 i mål nr 23694-02. Domen överklagades inte.

vara realistisk och att en sanering av en ekonomi i obalans inte låter sig göras på ett års sikt.<sup>78</sup>

Utredningen har från Statistiska centralbyrån, SCB, hämtat in vissa uppgifter om kommunernas och landstingens redovisning för 2010–2012. Det kan konstateras att ett begränsat antal kommuner valt att åberopa synnerliga skäl. År 2010 var det 32 kommuner som åberopade synnerliga skäl för att inte reglera ett negativt balanskravsresultat. År 2011 och 2012 var det 71 respektive 43 kommuner. Kommunerna har som synnerliga skäl för att inte reglera ett negativt resultat angett bl.a. omställningskostnader och kostnader som är reserverade i eget kapital för strukturomvandling och strukturella utvecklingsinsatser. Ytterligare ett angivet synnerligt skäl för att inte reglera ett negativt resultat är omräkning av pensionskund på grund av sänkt diskonteringsränta. Åren 2010 och 2012 var det cirka fem landsting som åberopade synnerliga skäl för att inte reglera ett negativt resultat, medan samtliga landsting åberopade sådana skäl för 2011. Flertalet landsting hänvisade det året till ovan nämnda omräkning av pensionskulden. Möjligheten att göra uttag från resultatutjämningsreserven är relativt ny och det är ännu för tidigt att säga något om i vilken utsträckning det görs sådana uttag.

Utredningen anser sammanfattningsvis att det inte ska finnas några begränsningar i möjligheterna att överklaga budgetbeslut. Genom att begränsningarna tas bort blir det således möjligt för en enskild medlem att i ett mål om laglighetsprövning få prövat om fullmäktige bryter mot kommunallagens bestämmelser när de åberopar en viss omständighet som ett synnerligt skäl för att underlåta att reglera ett negativt balanskravsresultat eller underbalansera budgeten. Det blir också möjligt att i ett mål om laglighetsprövning t.ex. pröva om beslut om ianspråktagande av resultatutjämningsreserver strider mot kommunallagen.

I mål om laglighetsprövning ankommer det i första hand på klaganden att visa att kommunens eller landstingets beslut är olagligt. Bevisbördan kan dock enligt HFD i vissa situationer övergå till kommunen eller landstinget. Kommunen eller landstinget som får anses ha visst ansvar för utredningen i processen måste, beroende på typen av beslut och mot detta framställda anmärk-

---

<sup>78</sup> Se bilaga till landstingsstyrelsens förslag till beslut i ärende LS 0309-2378.

ningar, kunna redovisa underlaget för beslutet.<sup>79</sup> När ett beslut om att inte balansera budgeten eller att inte reglera ett negativt balanskravsresultat med hänvisning till synnerliga skäl överklagas och klaganden gör gällande omständigheter som talar för att beslutet strider mot lag eller annan författning får det ankomma på kommunen eller landstinget att redovisa de synnerliga skälen och underlaget som legat till grund för att återropa dessa.

Ett problem som kan uppstå med den föreslagna ordningen är att t.ex. en kommun beslutar om en skattesats samtidigt som den också beslutar att underbalansera sin budget. En domstol skulle vid ett överklagande kunna finna att beslutet att underbalansera budgeten ska upphävas. Då skulle kommunen eventuellt behöva höja skattesatsen för att kunna balansera budgeten. Detta skulle då inte vara möjligt eftersom skattesatsen redan är antagen och inte kan ändras. Utredningen vill i detta sammanhang återigen framhålla att huvudregeln är att budgeten ska vara balanserad. Ett sätt att undvika eller i vart fall minimera detta problem, om man vill laborera med undantag, är att fatta beslut om budgeten tidigare. Enligt 8 kap. 9 § andra stycket KL finns också en möjlighet att fatta ett nytt beslut om en ändrad skattesats innan december månads utgång om det finns skäl för det.

## 14.14 Tydligare prövningsgrunder

### 14.14.1 Utredningens uppdrag

Nuvarande regelverk innehåller enligt regeringen en del otydligheter, och dess ändamålsenlighet kan i vissa avseenden ifrågasättas. Regeringen anser därför att det finns behov av att se över bestämmelserna om laglighetsprövning och utreda om de är ändamålsenligt utformade eller om de behöver justeras eller ändras i något avseende. Utredningen bör beakta vikten av att det skapas tillräcklig rättspraxis inom kommunalrättens område. Hänsyn måste dock tas till om de eventuella förslag som lämnas medför en ökad administrativ belastning för kommuner, landsting och domstolar. I sådana fall ska utredningen noga väga förslagen mot dessa konsekvenser.

---

<sup>79</sup> RÅ 2010 ref. 119 och Bohlin, Kommunalrättens grunder, s. 281.



### 14.14.2 Prövningsgrunderna ska förtydligas

**Utredningens förslag:** Nuvarande prövningsgrunder ska behållas men förtydligas och redigeras språkligt.

Regler om laglighetsprövning har som nämnts ovan funnits i kommunal lagstiftning sedan 1862. I samband med tillkomsten av nu gällande kommunallag slopade man två av de tidigare prövningsgrunderna, nämligen att ett beslut ”kränker klagandens enskilda rätt” och att det ”vilar på orättvis grund”. Regeringen anförde att dessa grunder har en synnerligen begränsad användbarhet, men åberopas ofta av de klagande och föranleder därför åtskilliga missförstånd och onödig handläggning. Samtidigt delades också punkten ”på annat sätt överskrider kommunfullmäktiges eller landstingets befogenheter” upp i två punkter för att ge uttryck åt att den har ett vidare tillämpningsområde än vad ordalydelsen vid första anblick gav uttryck för. Regeringen ansåg att det skulle framgå att prövningen också kan omfatta frågan om en viss åtgärd över huvud taget är en kommunal angelägenhet. Den ena punkten angav att ett överklagat beslut ska upphävas om beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget och den andra att beslutet ska upphävas om det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter. Regeringen anförde vidare att överklaganden där man tidigare har åberopat ”vilar på orättvis grund” i fortsättningen kan prövas främst mot grunden ”strider mot lag”, om det gäller en prövning av likställighetsprincipens gränser.

Utredningen har i avsnitt 14.10 konstaterat att laglighetsprövningen såvitt utredningen erfarit fungerar väl i praktiken och att bestämmelserna i allt väsentligt är ändamålsenligt utformade. Utredningen har i sitt arbete att överväga och analysera om bestämmelserna om laglighetsprövning är ändamålsenliga varit i kontakt med bl.a. förtroendevalda, domare, särskilda ledamöter och föredragande specialiserade på mål om laglighetsprövning. Utredningen har vidare diskuterat dessa bestämmelser med kommun- och landstingsjurister. Dessa delar i huvudsak utredningens uppfattning. Av statistiken som redovisats i avsnitt 14.9 framgår att endast ett fåtal mål per år prövas i sak av HFD. Enligt utredningens bedömning beror emellertid detta inte på prövningsgrundernas utformning. Utredningens bedömning är vidare att prövningsgrunderna är till-

räckliga för att medlemmarna ska kunna kontrollera att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättsenligt sätt. Utredningen har i kontakterna med ovan nämnda personer inte fått några indikationer på att det skulle behövas ytterligare prövningsgrunder.

Det kan diskuteras om det behövs en uppräknig av prövningsgrunderna eller om det inte skulle var tillräckligt att i bestämmelsen föreskriva att ett överklagat beslut ska upphävas om det är olagligt. Det är möjligt att en sådan lösning skulle täcka samtliga befintliga prövningsgrunder, men utredningen anser att det finns ett stort pedagogiskt värde i att det av prövningsgrunderna framgår på vilket sätt ett beslut kan vara olagligt. För den enskilde medlemmen kan detta vara mycket värdefullt, inte minst eftersom det finns ett krav på klaganden att ange de omständigheter som denne stöder sitt överklagande på.

Det finns emellertid enligt utredningens mening anledning att förtydliga de olika prövningsgrunderna.

*”Inte kommit till på rätt sätt”*

Det förefaller vara något oklart om grunden ”inte tillkommit i laga ordning” tar sikte på felaktigheter enbart enligt kommunallagen eller om t.ex. formaliabestämmelser även i andra författningar kan ligga till grund för att upphäva ett kommunalt beslut. I senare juridisk litteratur görs det gällande att denna grund enbart torde ta sikte på felaktig hantering enligt kommunallagen. Till stöd för detta påstående åberopas RÅ 1979 ref. 2:8 i vilket underlåtet iakttagande av informationsskyldigheten enligt lagen om medbestämmande i arbetslivet (1976:580) inte ansågs utgöra förfarandefel.<sup>80</sup> Sundberg anger däremot att felaktighet i förfarandet föreligger även när föreskrift i arbetsordning eller instruktioner åsidosatts.<sup>81</sup> Detta tyder på att ”laga ordning” också syftar på den ordning som stadgats med stöd av bestämmelser i kommunallagen, inte bara den ordning som stadgats i själva kommunallagen. Kommunalbesvärskommittén anför-

---

<sup>80</sup> Dalman, Några reflektioner kring laglighetsprövning och EUF-fördragets regler om statligt stöd, Förvaltningsrättslig Tidskrift, 2011, s. 602 f.

<sup>81</sup> Sundberg, Kommunalrätt, s. 278.

de också att prövningsgrunden kunde aktualisera även en bestämmelse i specialförfattning som avser en kommunal nämnd.<sup>82</sup>

Enligt utredningens mening bör inte nämnda rättsfall tas till intäkt för att prövningsgrunden enbart skulle ta sikte på felaktig hantering enligt kommunallagen. Utredningen delar Kommunalbesvärskommitténs och Sundbergs uppfattning. Utredningen anser inte heller att det finns skäl att begränsa prövningsgrundens tillämpningsområde enbart till kommunallagen. Även formaliaregler i andra författningar än i kommunallagen samt i instruktioner och arbetsordningar antagna med stöd av bestämmelser i kommunallagen bör kunna ligga till grund för att upphäva ett kommunalt beslut. I kommunallagen finns t.ex. inga bestämmelser om kungörande av nämndsammanträden som motsvarar de för fullmäktige (5 kap. 8–11 §§ KL). Fullmäktige kan i arbetsordning eller reglemente meddela närmare bestämmelser om detta. Om sådana regler finns anser utredningen att det är viktigt att också dessa följs. Den typen av dokument ska också beaktas eftersom kommunallagen är en ramlag som i många avseenden kräver preciseringar i kommunala dokument och i praxis. Också ett åsidosättande av allmänna rättsgrundsatsar torde enligt utredningens mening kunna ligga till grund för att upphäva ett kommunalt beslut.

Utredningen anser sammanfattningsvis att det inte finns anledning att begränsa prövningsgrunden ”inte tillkommit i laga ordning” till att avse felaktig hantering enbart enligt kommunallagen.

Utredningen anser dock att begreppet ”laga ordning” är ålderdomligt. Vidare kan man med begreppet ”laga ordning” förledas att tro att det måste vara bestämmelser i en lag som har överträtts och att det inte skulle vara tillräckligt att t.ex. en bestämmelse i en instruktion eller arbetsordning överträtts. Utredningens uppfattning är därför att begreppet bör bytas ut i lagtexten.

Utredningen har övervägt att byta ut begreppet ”laga ordning” mot begreppet ”föreskriven ordning eller i enlighet med gällande rätt”. Ett överklagat beslut skulle alltså kunna upphävas om beslutet inte har kommit till i föreskriven ordning eller i enlighet med gällande rätt. Även om ovan nämnda begrepp till sin lydelse är tydligt finns emellertid en risk att prövningsgrunden blandas samman med prövningsgrunden i punkten 4. Det är framför allt uttrycket

---

<sup>82</sup> SOU 1982:41 s. 132 f.

”kommit till enligt gällande rätt” som kan förväxlas med uttrycket ”strider mot lag eller annan författning”.

Utredningen föreslår därför i stället att begreppet ”i laga ordning” ska bytas ut mot begreppet ”på rätt sätt”. Ett överklagat beslut ska alltså kunna upphävas om beslutet inte har kommit till på rätt sätt. Detta kan då syfta på att en bestämmelse i t.ex. kommunallagen, speciallagstiftning eller av fullmäktige antagen instruktion inte iakttagits eller att en allmän rättsgrundsats åsidosatts. När det gäller formaliaregler i annat än lagar vill utredningen klargöra att det ska vara fråga om styrdokument antagna med stöd av bestämmelser i kommunallagen, som t.ex. en arbetsordning, instruktion eller reglemente. Mer allmänt informationsmaterial som broschyrer eller dylikt ska inte kunna läggas till grund för att upphäva ett kommunalt beslut. Syftet med förslaget är endast att modernisera språket och förtydliga vad som redan gäller. Begreppet ”rätt sätt” syftar endast på felaktigheter vid beslutets tillkomst och tar inte sikte på felaktigheter i beslutets innehåll.

*”Beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget”*

När det gäller den andra prövningsgrunden, ”beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget” anser utredningen att språket kan moderniseras och att grunden kan omformuleras så att den blir mer lättförståelig. Utredningen föreslår därför att begreppet ”hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landsting” ska bytas ut mot begreppet ”rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget”. Ett överklagat beslut ska alltså kunna upphävas om beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget.

*”Det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det”*

När det gäller den tredje prövningsgrunden ”det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter” anser utredningen att grunden kan omformuleras så att den blir mer lättförståelig. Utredningen föreslår därför att ett överklagat beslut ska upphävas om

”det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det”. Syftet är enbart att förenkla språket och inte att ändra något i sak. Det föreslagna uttryckssättet skulle också kunna användas vid kompetensöverskridanden. Om t.ex. fullmäktige fattar beslut om ett individuellt inriktat stöd till en näringsidkare skulle man kunna säga att fullmäktige inte haft rätt att fatta det beslutet. Utredningen har därför övervägt ett tillägg för att markera att det inte handlar om överskridanden av den kommunala kompetensen, t.ex. ”eftersom det är ett annat kommunalt organ som har rätt att fatta beslut i frågan”. Utredningen är dock tveksam till att föra in ytterligare ett rekvisit som domstolarna måste pröva, dvs. att ett annat organ i stället har rätt att fatta beslutet. Risken för sammanblandning med regelrätta kompetensöverskridanden torde vara ganska liten eftersom kompetensöverskridanden regleras särskilt i punkten 2.

*”Beslutet annars strider mot lag eller annan författning”*

När det gäller prövningsgrunden i 10 kap. 8 § 4 KL, ”beslutet strider mot lag eller annan författning” finns det flera saker som inledningsvis kan noteras.

För det första gör denna prövningsgrund det tydligt att de olika grunderna delvis överlappar varandra. Bohlin har tolkat det så att punkten tar sikte på om ett beslut strider mot lag eller författning i formellt och materiellt hänseende och ger två exempel på överlappning. Det första är en nämnd som fastställt en renhållningstaxa. Enligt Bohlin har nämnden då överskridit sina befogenheter men beslutet strider också mot lag eftersom det i 27 kap. 6 § miljöbalken föreskrivs att avgift ska utgå enligt taxa som antas av fullmäktige. Det andra exemplet är ett beslut som fattats trots att en jävssituation förelegat. Enligt Bohlin har beslutet inte tillkommit i laga ordning och strider samtidigt mot lag eftersom 5 kap. 20 § KL och 6 kap. 24 § slår fast att en jävig ledamot inte får delta i handläggningen av ett ärende.<sup>83</sup> Även Lindqvist och Losman tolkar det på detta sätt och anger att ett kommunalt beslut som inte har tillkommit i laga ordning samtidigt naturligtvis strider mot lag.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Bohlin, Kommunalrättens grunder, s. 284.

<sup>84</sup> Lindqvist och Losman, Kommunallagen i lydelsen den 1 januari 2013, s. 270.

För det andra lyfts det ofta fram att domstolens prövning i mål om laglighetsprövning är begränsad till lagligheten och inte lämpligheten av ett beslut. När det gäller bedömningen om ett beslut strider mot lag eller annan författning, kan det emellertid bli aktuellt att pröva även skälighet och lämplighet i den mån som rekvisiten i olika författningar som prövas i det enskilda fallet ger ett sådant utrymme. En prövning av om en kommunal åtgärd faller inom den kommunala kompetensen kan t.ex. innefatta bedömningar av om det är lämpligt, ändamålsenligt eller skäligt att kommunen eller landstinget ägnar sig åt en viss verksamhet, eftersom kompetensregeln är utformad som en generalklausul.<sup>85</sup> Anställning av lärare utan legitimation är ett exempel när det kan bli aktuellt att göra en lämplighetsbedömning i ett mål om laglighetsprövning.

För det tredje fick prövningsgrunden sin lydelse innan Sverige blev medlem i EU och det framgår inte tydligt av lagtexten i vad mån man i ett mål om laglighetsprövning kan åberopa EU-rättsliga bestämmelser och principer. Inte heller HFD har slagit fast vad som gäller i detta avseende.

HFD har under de senaste åren avgjort flera mål med anknytning till EUF-fördragets statsstödsregler, men har inte uttryckligen upphävt ett kommunalt beslut med hänvisning till att exempelvis statsstödsreglerna åsidosatts.<sup>86</sup> Det finns emellertid några fall från underrätterna som kan vara av intresse. Kammarrätten i Sundsvall fann i det s.k. Åre-fallet att kommunfullmäktiges beslut om marknadsförsäljning till Konsum stred både mot 2 kap. 8 § KL och mot lag eftersom det stod i strid med statsstödsförbudet i EG-fördraget, som utgör svensk lag.<sup>87</sup> Förvaltningsrätten i Uppsala fann i det s.k. Uppsala Arena-fallet att Uppsala kommun åsidosatt anmälningskyldigheten och verkställighetsförbudet enligt EUF-fördraget och att kommunens beslut att godkänna ett samarbetsavtal med ett icke kommunägt bolag följaktligen var olagligt enligt 10 kap. 8 § 4 KL.<sup>88</sup>

<sup>85</sup> Se Marcusson, Laglighets- och lämplighetsprövning – en titt i backspegeln och framåt, Festskrift till Håkan Strömberg, s. 129.

<sup>86</sup> Se RÅ 2010 ref. 100 och RÅ 2010 ref. 119.

<sup>87</sup> Kammarrätten i Sundsvalls dom den 9 april 2008 i mål nr 1715-06. Domen överklagades inte till HFD.

<sup>88</sup> Förvaltningsrätten i Uppsalas dom den 16 december 2010 i mål nr 6994-10. Domen överklagades men Kammarrätten i Stockholm meddelade inte prövningstillstånd. Se mer om detta fall i avsnitt 13.3.1. Se också Kammarrätten i Stockholms domar den 31 januari 2012 i mål nr 1745-11 (föreningsbidrag till ny friidrotts- och innebandyhall) och den 16 februari 2009 i mål nr 4514-07 (handlingsplan för bredbandsutbyggnad).

Majoriteten fann i ett mål från Kammarrätten i Göteborg att ett kommunalt beslut att överlämna skyldigheter på avfallsområdet till ett kommunalt delägt bolag inte skulle upphävas såsom olagligt bl.a. för att de av klagande åberopade principerna och artiklarna var allmänt hållna.<sup>89</sup> Det sistnämnda fallet handlade inte om tillämpningen av statsstödsreglerna, utan om reglerna om tjänstekoncession.

Är det då ett problem att prövningsgrunderna delvis överlappar varandra? Ur klagandens perspektiv spelar det ingen roll vilken av prövningsgrunderna som domstolen lägger till grund för att upphäva ett beslut. Denne behöver inte hänvisa till någon av prövningsgrunderna i sitt överklagande utan enbart peka på omständigheter som visar att beslutet är olagligt enligt någon av dessa. Utredningen anser ändå att det kan finnas ett värde i att prövningsgrunderna är tydliga och särskiljbara från varandra. Hur man ska åstadkomma detta återkommer utredningen till nedan.

Att det i vissa fall kan bli så att domstolen inom ramen för en laglighetsprövning även kan tvingas göra en lämplighetsprövning är enligt utredningens uppfattning inte ett stort problem. Precis som när det gäller rättsprövning begränsas utrymmet för domstolens prövning om den beslutande myndigheten har haft stor frihet i sitt beslutsfattande. Domstolens prövning torde begränsa sig till frågan om beslutet rymts inom handlingsfriheten.

Är det ett problem att det inte framgår av lagtexten hur begreppet lag eller annan författning förhåller sig till bestämmelser i EU-rätten? Med hänsyn till att EU-rätten är en del av svensk rätt är det enligt utredningens mening klart att EU-rättsliga regler i sig kan åberopas i laglighetsprövningsmål. I vilken utsträckning olika EU-rättsliga bestämmelser, principer, m.m. kan beaktas är däremot inte något som kan anges i kommunallagen utan är en fråga som domstolarna får ta ställning till i praxis. Utredningen anser att det finns ett värde i att prövningsgrunderna är tydliga och har därför övervägt att i lagtexten också av pedagogiska skäl hänvisa till unionsrätten. Men redan med nuvarande ordning kan EU-rätten beaktas och

---

<sup>89</sup> Kammarrätten i Göteborgs dom den 9 januari 2014 i mål nr 7877-12. Minoriteten utvecklade detta något i en skiljaktig mening och anförde att det med hänsyn till likvärdighetsprincipen inte är möjligt att begränsa laglighetsprövningen till inhemsk rätt och att uttrycket "lag eller annan författning" i 10 kap. 8 § 4 KL inkluderar unionsrättsliga bestämmelser och principer under förutsättning att det ger uttryck för skyldigheter som är precisa, tydliga och ovillkorliga. Domen överklagades till HFD som inte beviljade prövningstillstånd.

många klaganden hänvisar i dag till EU-rätten i sina överklaganden. Utredningen ser därför inte något behov av en sådan hänvisning.

Sammanfattningsvis anser utredningen att den enda ändringen som bör göras är att förtydliga att prövningsgrunden blir tillämplig när någon av de övriga tre punkterna inte är det. På detta vis undviker man överlappning mellan punkterna.

För att göra detta föreslår utredningen ett tillägg, ”annars”, i bestämmelsen. Till skillnad från begreppen ”i övrigt” eller ”i annat fall” antyder inte begreppet ”annars” att övriga tre punkter måste hänföras till lag eller författning. Utredningen föreslår således att beslut ska upphävas om beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

Utredningen vill slutligen betona att förslaget inte är avsett att innebära någon ändring i sak. Ändringen får endast betydelse för vilken prövningsgrund som domstolen hänvisar till vid ett eventuellt upphävande.

## 14.15 Handläggningen i domstol

**Utredningens bedömning:** Nuvarande regler för handläggningen i domstol bör behållas.

*Nuvarande regler är i grunden ändamålsenliga*

Utredningen har i avsnitt 14.6 redogjort för hur kommunala beslut överklagas och vilka skyldigheter som åligger klaganden respektive domstolarna. Det är i stor utsträckning klaganden själv som bestämmer ramen för processen i mål om laglighetsprövning. Laglighetsprövningen utgör en form av allmän medborgarkontroll och syftar till att medlemmarna ska kunna kontrollera att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättsenligt sätt. Utredningen anser därför att det är en lämplig ordning att klaganden ska peka på de omständigheter som visar att beslutet är olagligt även om det ställer relativt höga krav på klaganden. Om även andra omständigheter skulle kunna läggas till grund för att upphäva ett beslut skulle det bli svårt för kommuner och landsting att förutspå utgången i dessa



mål och planera sin verksamhet. Det skulle också innebära ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Det är, när det gäller laglighetsprövning, inte fråga om någon allmän statlig kontroll av kommunal verksamhet där domstolarna ska ha ansvar för allmän efterlevnad av den kommunala regleringen och utan påpekande från en klagande kunna ändra kommunala beslut som i grunden är politiska. Utredningen anser därför att det är en bra ordning att processen endast är kassatorisk till sin karaktär, dvs. att domstolarna endast kan upphäva ett kommunalt beslut och inte ersätta det med ett nytt beslut.

Utredningen anser sammantaget att nuvarande bestämmelser om överklagandeprocessen i stort är ändamålsenliga och bör behållas. Det saknas enligt utredningens mening anledning att ändra det sätt på vilket ett kommunalt beslut ska överklagas eller de överklagandefrister som gäller. Utredningen anser dock att det finns några frågeställningar som bör belysas närmare.

#### *Var ska överklagandet ges in?*

Överklaganden som gäller laglighetsprövning ges enligt 10 kap. 5 § KL in till förvaltningsrätten, till skillnad från förvaltningsrättsliga överklaganden som enligt 23 § FL ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Det kan diskuteras om inte överklagandena som gäller laglighetsprövning i stället borde ges in till den kommun eller landsting som har meddelat det överklagade beslutet. Ett argument för en sådan ordning är att kommuner och landsting direkt får kännedom om vilka beslut som har överklagats och en överblick av vilka beslut som kan verkställas. Kommuner och landsting skulle vidare själva direkt kunna pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Kommuner och landsting skulle också i samband med överlämnandet av överklagandet till förvaltningsrätten kunna bifoga de handlingar som domstolen annars måste begära in av kommunen eller landstinget. Ett annat argument är att överklagandena i många fall i praktiken redan ges in till kommunen eller till landstinget, dvs. till fel instans.

En anledning till att förvaltningsrättsliga överklaganden ges in till den myndighet som har meddelat beslutet är att myndigheten enligt 27 § FL ska ompröva beslutet. Kommuner och landsting har

inte, och bör inte heller ha, någon motsvarande omprövningsskyldighet för beslut som överklagas genom laglighetsprövning. Det är för det första många fler som har rätt att överklaga beslut genom laglighetsprövning än genom förvaltningsrättsligt överklagande. En omprövningsskyldighet skulle för kommuner och landsting kunna innebära en mycket stor administrativ börda. En ändrad ordning skulle för det andra också kunna missbrukas för att förhala och få till stånd en omprövning av redan fattade beslut.

Utredningen skulle förstås kunna föreslå att överklaganden ska ges in till den kommun eller landsting som fattat beslutet utan att införa någon omprövningsskyldighet. Men enbart en sådan ändring skulle också leda till ökad administration hos kommuner och landsting. Utredningen anser sammanfattningsvis att fördelarna med att låta överklagandena ges in till kommunen eller landstinget i stället för att till domstol inte överväger nackdelarna. Utredningen föreslår därför inte någon sådan ändring.

#### *Förlängd preklusionsfrist?*

Klaganden ska åberopa alla de omständigheter som visar att beslutet är olagligt inom den tidsfrist som gäller för överklagande, den s.k. preklusionsfristen. Det ställer dock mycket höga krav på klaganden tidigt i överklagandeprocessen. Utredningen har därför övervägt om denna preklusionsfrist bör förlängas.

Ett alternativ kan vara att förlänga den med bara några veckor. Utredningen anser dock att nuvarande ordning med en preklusionsfrist som är samma som överklagandefristen är tydlig. Att införa två olika tidsfrister med bara några veckors mellanrum skulle kunna vara förvillande för de inblandade. Utredningen anser vidare att man genom att förlänga preklusionsfristen bara några veckor endast marginellt skulle underlätta för de klagande.

Ett annat alternativ kan vara att ge klaganden möjlighet att under hela processen i första instans, dvs. förvaltningsrätten, åberopa dessa omständigheter.<sup>90</sup> Preklusionsfristen har emellertid stor betyd-

---

<sup>90</sup> Av 37 § FPL följer att klagande, när det gäller förvaltningsrättsliga överklaganden, får åberopa nya omständigheter även i kammarrätten. Av bestämmelsen framgår, när det gäller mål för vilka prövningstillstånd krävs, att omständighet eller bevis som klaganden åberopar först i HFD får beaktas endast om det föreligger särskilda skäl.

else för förutsägbarheten i den kommunala verksamheten. Reglernas utformning säkerställer effektiviteten i kommuner och landsting. En annan ordning skulle bl.a. kunna innebära att verksamheten riskerar att onödigt stanna upp tills dess att domstolsprocessen är avslutad. Vid en avvägning mellan det kommunala intresset av förutsägbarhet och effektivitet och de enskildas intresse av att få längre tid att åberopa omständigheter till stöd för sin talan anser emellertid utredningen att kommunernas och landstingens intresse väger tyngre.

Sammanfattningsvis anser utredningen att preklusionsfristen inte bör ändras. Här kan också nämnas att utredningen i avsnitt 16.8.2 föreslagit att det på anslagstavlan ska upplysas om hur man överklagar beslut enligt kommunallagen. Medlemmar som vill överklaga kan på så vis få kännedom om vilken tid de har på sig att ange de omständigheter som visar att beslutet är olagligt.

### *Behovet av ytterligare materiell processledning?*

Nuvarande bestämmelser innebär att det är den klagande som, inom överklagandefristen, ska ange de omständigheter som hen stöder sitt överklagande på. Domstolarna får enligt bestämmelser i 10 kap. 12 § KL inte förelägga klaganden att avhjälpa sådana brister i överklagandet som består i att denne inte angett några sådana omständigheter. Utgångspunkten torde också, som nämnts i avsnitt 14.6, vara att domstolen ska förhålla sig neutral i förhållande till parterna när det gäller utredningsansvaret.

Utredningen har övervägt om man skulle kunna lätta på den klagandes börda, t.ex. genom att ge domstolarna möjlighet att förelägga klaganden att ange omständigheterna på vilka denne stöder sitt överklagande. En sådan ändring skulle dock kunna vålla problem i förhållande till överklagandefristen. Ett sådant föreläggande kräver handläggningstid och domstolen får vid prövningen inte beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång. Exempelvis skulle ett överklagande kunna komma in till förvaltningsrätten mot slutet av överklagandefristen. Även om domstolen hinner förelägga klagande att komplettera sitt överklagande inom överklagandefristen, måste också klaganden ges en viss tid att svara. Att förlänga överklagandefristen är ingen

lämplig lösning eftersom vissa överklaganden alltid kommer att ges in i sista stund. För att ovan nämnda ändring skulle få någon reell effekt skulle alltså i stället krävas att domstolen skulle få beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång. Vid en avvägning mellan kommunernas och landstingens intresse av förutsägbarhet och effektivitet och de enskildes intresse av materiell processledning anser emellertid utredningen att kommunernas och landstingens intresse i detta fall väger tyngre. Enligt praxis ställs inte heller särskilt höga krav på klaganden när det gäller att presentera omständigheterna.<sup>91</sup> Utredningen anser att det mot denna bakgrund saknas skäl att föreslå några förändringar när det gäller domstolarnas materiella processledning.

### *Domstolarnas prövning av processförutsättningarna*

Det kan här finnas anledning att något kort nämna domstolarnas ansvar att självant (ex officio) pröva processförutsättningarna, dvs. det som måste vara uppfyllt för att en domstol ska kunna pröva ett mål om laglighetsprövning. Det handlar om att den klagande har rätt att klaga, dvs. har talerätt (10 kap. 1 § KL), att beslutet kan överklagas (10 kap. 2 § KL), att den klagande vänt sig till rätt domstol (se bl.a. 10 kap. 1 § KL), att den klagande klagat i tid (10 kap. 6 § KL) och att klagandens skrivelse uppfyller de formella krav som ställs (3 § FPL). I första instans ska förvaltningsrätten se till att dessa förutsättningar är uppfyllda. Särskilt har överklagandetiden betydelse eftersom domstolen bara får pröva omständigheter som den klagande fört fram inom överklagandetiden. Vilken utredning som krävs för att kontrollera processförutsättningarna beror på det enskilda målet. Om den klagande är en fysisk person med adress inom kommunen eller landstinget godtas denne som regel som klagande medan det däremot kan krävas utredning om en juridisk person klagat. En annan inte sällan förekommande situation är att det kan behöva kontrolleras att anslaget om protokollsjustering verkligen har hängt uppe på anslagstavlan under hela överklagandetiden. Om däremot första instansens avgörande över-

---

<sup>91</sup> Se t.ex. RÅ 1988 not 581 i vilket HFD fann att uppgifter som klaganden åberopade i kammarrätten, dvs. efter överklagandefristens utgång, endast innebar att denne vidareutvecklade de omständigheter som redan anförts till stöd för sin talan.

klagas krävs som regel att den som då klagat, vilket även kan vara kommunen eller landstinget, pekar på brister i förutsättningarna i första instans för att kammarrätterna eller HFD ska pröva dem.

### *Särskilda ledamöter i kammarrätten*

En kammarrätt ska, som nämnts i avsnitt 14.6, vid behandling av mål om laglighetsprövning som huvudregel bestå av tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter. Men också i förvaltningsrätten finns som huvudregel krav på särskilda ledamöter.

Kravet på de särskilda ledamöternas medverkan i kammarrätterna infördes 1981 i samband med att de blev första prövningsinstans i dessa mål. När instansordningen för målen senare ändrades så att den första domstolsprövningen i stället skulle göras i förvaltningsrätt, hade Domstolsutredningen i sitt betänkande föreslagit att förvaltningsrättens normala domförhållningsregler skulle användas och att den särskilda sammansättningen i kammarrätten skulle tas bort.<sup>92</sup> Regeringen valde emellertid att även i förvaltningsrätterna införa ett krav på de särskilda ledamöternas medverkan och hade i propositionen Fortsatt reformering av instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna ett relativt utförligt resonemang om varför man ansåg detta angeläget. Regeringen uttalade bl.a. att erfarenheterna av de särskilda ledamöterna i mål om laglighetsprövning varit positiva och att ledamöternas kunskaper i mål rörande den kommunala kompetensen varit särskilt värdefulla. De tillförde vidare domstolen erforderlig sakkunskap på ett område som till stor del får sitt innehåll genom praxis. Deras kännedom om kommunala förhållanden ansågs också vara av stort värde eftersom sakfrågorna kunde komma att röra sig inom ett mycket vidsträckt område. Regeringen valde att ha kvar de särskilda ledamöterna också i kammarrätterna, men motiverade inte detta ställningstagande närmare.<sup>93</sup>

En fråga som har lyfts i utredningen är om det finns anledning att slopa kravet på de särskilda ledamöternas medverkan i kammarrätterna. Behövs de särskilda ledamöterna i både förvaltningsrätt och kammarrätt? Deras medverkan i kammarrätterna kräver både

<sup>92</sup> SOU 1991:106 del A s. 372 ff.

<sup>93</sup> Prop. 1994/95:27 s. 144 ff.

tid och resurser. Ett alternativ skulle kunna vara att kammarrätterna vid behov i stället inhämtar yttrande från sakkunnigt håll. Vad som emellertid talar för att bibehålla nuvarande system är att deras sakkunskaper har ett stort värde oavsett instans, att det inte rör sig om ett större antal mål samt att kostnaderna för deras medverkan torde vara låga. I dag förekommer dessutom särskilda ledamöter i både förvaltningsrätt och kammarrätt i mål om fastighetstaxering, åldersgränser för film som ska visas offentligt och elektronisk kommunikation. Utredningen anser därför att nuvarande ordning med de särskilda ledamöternas medverkan i kammarrätterna inte bör ändras.

### *Säkerställandet av praxis*

Ytterligare en fråga som utredningen enligt direktiven ska beakta är hur man kan säkerställa att det skapas tillräckligt med rättspraxis inom kommunalrättens område. Antalet uppläppta mål om laglighetsprövning i HFD är sedan slutet av 1990-talet mycket litet i förhållande till behovet av vägledning inom kompetensområdet, vilket också dåvarande Svenska Kommunförbundet påtalat för Domstolsverket och regeringen.<sup>94</sup> Detta är ett bekymmer för rättssäkerheten. Kommunallagen är endast en ramlag och bygger på att lagen kompletteras med bl.a. rättspraxis. Bestämmelserna i kommunallagen, t.ex. om gränserna för den kommunala kompetensen, preciseras genom att domstolarna tar ställning till kommunernas och landstingens agerande i olika situationer. Även om det i äldre rättsfall gjorts vissa uttalanden kan liknande fall behövas bedömas i en ny kontext. Det skulle därför vara mycket värdefullt att få fler prejudikat på kommunalrättens område. Enligt utredningens mening bör kravet på prejudikatsvärde inte sättas allt för högt i mål om laglighetsprövning eftersom det är den samlade rättspraxisen snarare än enstaka avgöranden som formar kommunalrätten.

Mål om laglighetsprövning utgör endast en liten del av domstolarnas verksamhet men de har mycket stor betydelse för kommuner och landsting. För en enskild kommun eller landsting kan dessa mål vara mycket tids- och resurskrävande. Dessutom kan utgången

---

<sup>94</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 601.

i målen få stor påverkan, både i det enskilda fallet och för hela sektorn.

HFD har i sak inte prövat mer än cirka 50 mål om laglighetsprövning under perioden den 1 januari 2003–31 december 2013. En av anledningarna är förstås det krav på prövningstillstånd som finns när det gäller mål som överklagas dels från förvaltningsrätt till kammarrätt, dels från kammarrätt till HFD.

Ett sätt att få fler mål prövade i sak i HFD är att slopa kravet på prövningstillstånd till HFD. Endast ett fåtal måltyper är emellertid undantagna kravet på prövningstillstånd i detta led och utredningen kan inte finna några skäl till varför laglighetsprövning ska särbehandlas i detta avseende. Att föreslå någon sådan ändring är därför enligt utredningens mening inte realistiskt.

Troligen skulle också ett slopat krav på prövningstillstånd i kammarrätterna kunna leda till att fler mål prövas i sak i HFD. Även i kammarrätterna krävs i många måltyper prövningstillstånd. Regeringen anförde i förarbetena till bestämmelsen om krav på prövningstillstånd i kammarrätt att instanskedjans längd, kravet på ett snabbt lagakraftvunnet avgörande, den föreslagna sammansättningen i förvaltningsrätt och utformningen av reglerna om prövningstillstånd i kammarrätt talade för att införa ett krav på prövningstillstånd i mål om laglighetsprövning i kammarrätterna. Regeringen uttalade samtidigt att målens karaktär gör att det kommer att bli vanligt att bevilja prövningstillstånd<sup>95</sup>, något som inte visat sig vara fallet under senare tid. Utredningen anser dock att detta inte heller är en framkomlig väg. Trenden har under senare år snarare varit att införa krav på prövningstillstånd för allt fler måltyper.

Ytterligare ett sätt att få fler frågor prövade av HFD skulle kunna vara att införa en möjlighet att hissa vissa frågor till HFD på samma sätt som man kan göra det till Högsta domstolen i dispositiva tvistemål. Utredningen anser att det är ett alternativ man skulle kunna överväga för mål om laglighetsprövning eftersom de i sak liknar dispositiva tvistemål, även om det inte ligger inom ramen för utredningens uppdrag att föreslå någon sådan reglering. Det kan dock nämnas att Utredningen om fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen har övervägt behovet av en ordning där förvaltningsrätterna kan hänskjuta en prejudikatfråga till HFD och funnit

---

<sup>95</sup> Prop. 1994/95:27 s. 149.

att det inte bör införas någon sådan möjlighet. Utredningen påtalar bl.a. att det föreligger stora skillnader mellan de dispositiva tvistemålen och de förvaltningsrättsliga målen och att en sådan ordning skulle rubba den grundläggande instansordningsprincipen.<sup>96</sup>

Utredningen bedömer dock att förslagen om att vidga kretsen taleberättigade och att göra kommunala beslut mer tillgängliga för medlemmarna i kommun och landsting på en webbaserad anslagstavla (se avsnitt 14.11 och 16.7) torde kunna bidra till att fler nya och viktiga kommunalrättsliga frågor prövas av domstolarna. Utredningens förslag (avsnitt 16.8.2) att kommuner och landsting på den webbaserade anslagstavlan ska lämna information om hur man kan överklaga kommunala beslut torde också bidra till en sådan utveckling.

---

<sup>96</sup> SOU 2014:76 s. 423 ff.



# 15 Verkställighet och rättelse av beslut

## 15.1 Utredningens uppdrag

Ett kommunalt beslut som kan laglighetsprövas får verkställas innan det har fått laga kraft, även om det har överklagats. En individuell prövning ska dock ske och verkställighet får inte ske om särskilda skäl talar emot det. Om ett sådant beslut har upphävts, är kommuner och landsting skyldiga att rätta det i den utsträckning som det är möjligt. Konstitutionsutskottet har uttalat att det behövs en översyn i syfte att åstadkomma en ordning som så långt som möjligt förhindrar att ett beslut verkställs innan det fått laga kraft, i de fall det finns en risk för återgång av ett beslut som för med sig en civilrättslig bundenhet. Denna översyn bör också omfatta frågan om sanktioner vid utebliven rättelse av upphävda beslut.<sup>1</sup> Statskontoret har på regeringens uppdrag undersökt bl.a. hur reglerna i kommunallagen om verkställighet av icke lagakraftvunna beslut tillämpats. Enligt Statskontorets rapport Verkställighet och rättelse av kommunala beslut (2012:6) finns det skäl för lagstiftaren att bl.a. tydliggöra att en bedömning i det enskilda fallet måste göras i de fall kommunala beslut verkställs innan de fått laga kraft. Utredaren ska därför särskilt bedöma om bestämmelserna i fråga om verkställighet och rättelse av kommunala beslut behöver ändras samt om det finns skäl att införa sanktioner vid utebliven rättelse av upphävda beslut.

---

<sup>1</sup> Bet. 2010/11:KU24 s. 31.

## 15.2 Bakgrunden till reformbehovet

### *JO kritisk mot ”avknoppning” och försäljning av fastighet*

Konstitutionsutskottets begäran grundar sig bl.a. på JO:s kritik i två ärenden mot kommuner som verkställt beslut utan att närmare överväga om det förelåg skäl att invänta att de fått laga kraft eller att verka för att frågan om rättelse togs upp efter att beslutet upphävts.

I det ena fallet riktades kritik mot kommunstyrelsen i Täby kommun, som verkställt beslut om ”avknoppning” av en kommunal gymnasieskola utan att närmare överväga om det förelåg skäl att invänta att de fått laga kraft. Enligt JO bar handlingarna inga spår av att det gjordes någon prövning av det slag som lagen förutsätter. Det fanns därför skäl att erinra kommunstyrelsen om att laglighetsprövningen är en viktig del av kommunmedlemmarnas demokratiska kontroll över att kommunens organ följer gällande regler. Kommunstyrelsen hade, såvitt framkommit, tagit för lätt på sin uppgift i detta hänseende. Omständigheterna motiverade en rättslig analys, och det kunde sedermera konstateras att det skulle ha varit av värde om man stannat upp och utfört en prövning i enlighet med den bestämmelse man faktiskt tillämpade. Kommunstyrelsen måste enligt JO kritiseras för att så inte skedde. JO ansåg dock att det inte fanns tillräckligt underlag för att slå fast att kommunstyrelsen, om den prövat saken på ett korrekt sätt, hade måst komma till slutsatsen att det fanns en beaktansvärd risk för att beslutet inte skulle stå sig vid ett överklagande.

I det andra fallet kritiserades kommunstyrelsen i Övertorneå kommun för att den inte prövat om det funnits beaktansvärd risk för att ett beslut om försäljning av en fastighet skulle komma att upphävas om det överklagades och för att den verkställt beslutet trots att det var uppenbart att det skulle kunna upphävas om det överklagades. Kommunstyrelsen kritiserades också för att den inte utrett och i fullmäktige väckt frågan om rättelse av beslutet sedan det upphävts. Kommunstyrelsens förhållningssätt var enligt JO ytterst anmärkningsvärt och förtjänade allvarlig kritik. Det inträffade gav intryck av att kommunstyrelsen helt ignorerat de regler i kommunallagen som den varit skyldig att följa. JO framhöll att det redan ingångna avtalet självfallet kunde utgöra ett problem men att man måste åtminstone försöka lösa det problemet. Att detta kunde innebära kostnader försvagade inte det grundläggande kravet på åter-

gångsåtgärder. JO framhöll att laglighetsprövningen inte kunde kringgå på så vis att man först verkställde ett beslut genom en civilrättsligt bindande uppgörelse och sedan, om beslutet upphävdes, underlät att vidta rättelse med hänvisning till att detta var omöjligt på grund av de skadeståndskrav som motparten reste. Man kunde med andra ord inte först bryta mot lagen och sedan fly förutsebara följder av sitt handlande med motiveringen att det blir för dyrt att reda upp det man ställt till med.

Genom kommunstyrelsens passivitet hade kommunfullmäktige, enligt JO, inte behövt ta ställning till vilka rättelseåtgärder som skulle vidtas. En domstolsprövning av frågan om rättelse av verkställigheten av det upphävda beslutet kunde inte ske. Den föregående laglighetsprövningen blev därmed resultatlös och framstod som illusorisk.<sup>2</sup>

### *Regeringen kritisk mot försäljning till underpris*

Regeringen har i finansplanen till budgeten 2015 särskilt pekat på problemet med verkställighet av beslut som innebär försäljning till underpris och hänvisat till den pågående översynen av kommunallagen. Regeringen konstaterade att kommunallagen i dag anger att en kommun inte får gynna enskild person eller företag. Det finns dock flera exempel på att konsekvenserna för kommuner som ändå genomfört en försäljning till underpris eller på annat felaktigt sätt inte är tillräckliga. Förutsättningarna för att kommunen i sådana fall ska få tillbaka förlorade skattemedel ska ses över och förslag till författningsändringar eller andra åtgärder för att uppnå detta syfte ska tas fram.<sup>3</sup>

## **15.3 Statskontorets rapport**

Regeringens uppdrag till Statskontoret, som gavs efter riksdagens tillkännagivande, bestod i att undersöka i vad mån kommuner och landsting inte rättar verkställda beslut som upphävts av domstol vid laglighetsprövning. I de fall rättelse inte hade skett skulle Stats-

---

<sup>2</sup> Bet. 2010/11:KU24 s. 29 f. och JO 2010/11 s. 568 I och II.

<sup>3</sup> Prop. 2014/15:1 s. 53.

kontoret undersöka skälen för detta. Statskontoret skulle även undersöka hur reglerna i kommunallagen om verkställighet av icke lagakraftvunna beslut tillämpats vid beslut som senare upphävts av domstol. Statskontoret redovisade sitt uppdrag i rapporten Verkställighet och rättelse av kommunala beslut. Undersökningen avsåg samtliga 6 421 laglighetsprövningsmål som under perioden den 1 september 2006–30 juni 2011 hade prövats i första instans. Under den perioden upphävdes 423 beslut, varav 401 i kommuner och 22 i landsting. Bland dessa beslut hade de flesta redan verkställts innan de fått laga kraft. Endast 74 av kommunernas upphävda beslut och fem av landstingens hade inte verkställts innan de fått laga kraft. Samtidigt visade undersökningen att kommuner och landsting i de allra flesta fall rättat de beslut som undanröjts av domstol. Av de 401 undanröjda besluten från kommunerna hade 320 verkställts innan de vann laga kraft. Av dessa hade 44 beslut inte rättats. För landstingens del hade 17 av de 22 undanröjda besluten verkställts innan laga kraft men endast två hade inte rättats. Den vanligaste situationen då ett undanröjt beslut av en kommun inte hade rättats var när en obehörig lärare anställdes i strid med skollagen (16 av 44 fall). Den näst vanligaste orsaken till att ett undanröjt beslut inte hade rättats var att kommunen hade ingått ett civilrättsligt avtal med någon näringsidkare och det inte varit möjligt för kommunen att komma ur dessa avtal (12 av 44 fall). Inte sällan gällde avtalet stora ekonomiska belopp. Tio av fallen rörde formella fel i beslutsprocessen. Bland de beslut som verkställts fanns bara i några enstaka ärenden dokumentation att en individuell bedömning av verkställigheten hade gjorts. Däremot redogjordes i många av de kompletterande svaren till Statskontoret från kommunerna grunder för varför beslutet hade verkställts innan det hade fått laga kraft.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Statskontoret, Verkställighet och rättelse av kommunala beslut, rapport 2012:6 s. 7 ff. och 41.

## 15.4 Beslut får verkställas direkt

### 15.4.1 Verkställighet av kommunala beslut

Ett kommunalt beslut anses i princip verkställbart så snart protokollet över beslutet har justerats. Detta gällde redan innan en allmänt hållen bestämmelse som i huvudsak återspeglade praxis infördes 2002.<sup>5</sup> Enligt 10 kap. 14 a § KL gäller sedan dess att ett beslut som kan överklagas enligt bestämmelserna i 10 kap. KL får verkställas innan det har vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det. Vid införandet av bestämmelsen uttalades i förarbetena att regeringen innebär att omedelbar verkställighet i princip får ske men att beslut om sådan verkställighet bör föregås av en individuell bedömning av skälen för och emot. Det kan ha stor ekonomisk eller rättslig betydelse för kommunen eller landstinget att beslutet verkställs skyndsamt. Effektivitetshänsyn väger tungt vid bedömningen. Å andra sidan kan en för tidig verkställighet få till följd att kommun- eller landstingsmedlemmarnas rätt att få lagligheten i ett beslut prövad blir illusorisk. Verkställigheten kan ju innebära att en rättelse av beslutet blir faktiskt eller juridiskt omöjlig, t.ex. när en byggnad rivs eller egendom säljs. Kommunen eller landstinget har naturligtvis en viss handlingsfrihet också när ett beslut överklagats. Vid s.k. okynnesbesvär och när beslutet utan tvekan är lagenligt bör det kunna verkställas trots överklagandet. Om det finns en realistisk möjlighet att det överklagade beslutet kan komma att upphävas bör omedelbar verkställighet i regel inte ske. Särskild försiktighet är påkallad om avgörandet medför allvarliga ingrepp i den enskildes rättssfär.<sup>6</sup>

Efter överklagande kan en domstol med stöd av 28 § FPL förordna att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition). Ett sådant beslut kan ändras både av den beslutande domstolen och av nästa instans efter överklagande. Vid domstolarnas prövning av ett yrkande om inhibition ska en preliminär bedömning göras av utgången i målet. Inhibition ska bara ske om starka skäl talar för att beslutet är olagligt och om ett verkställighetsförbud kan förhindra att allmänt eller enskilt intresse skadas. Det kan t.ex. gälla när det skulle vara svårt eller omöjligt att låta en

<sup>5</sup> Prop. 2001/02:122 s. 17 f.

<sup>6</sup> Prop. 2001/02:122 s. 28 f.

verkställighet av det överklagade beslutet återgå om beslutet upphävdes.<sup>7</sup>

### 15.4.2 Rättelse av kommunala beslut

Om ett beslut har upphävts genom ett avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts, ska det organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den utsträckning som det är möjligt. Ett beslut om rättelse ska meddelas utan oskäligt dröjsmål (10 kap. 15 § KL). Detta reglerades första gången i 1977 års kommunallag. Av förarbetena till bestämmelsen framgick att med rättelse kan avses att rättshandlingar återgår samt verksamhet och egendomsinnehav avvecklas. Kostnader eller förluster ska i princip inte hindra återgång annat än om det skulle te sig orimligt. Det kommunala organet har frihet att välja metod och tidsplan för återgång även om det ska ske utan onödigt dröjsmål.<sup>8</sup> Det torde ha förutsatts att rättelse skulle framgå av ett beslut. I många fall kom detta att dröja. Lagregleringen skärptes därför 2002 genom tillkomsten av kravet på skyndsamt beslut. Regeringen konstaterade att civilrättslig bundenhet kan föreligga trots att ett beslut har upphävts. Detta problem fick dock lösas från fall till fall.<sup>9</sup>

### 15.4.3 Sanktioner mot utebliven rättelse

Någon reglering om sanktioner mot utebliven rättelse av kommunala beslut finns inte i kommunallagen. I samband med att bestämmelsen om verkställighet fördes in i 10 kap. 14 a § KL och rättelsebestämmelsen i 10 kap. 15 § KL kompletterades infördes dock i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och i socialtjänstlagen bestämmelser om särskild avgift. Bestämmelserna innebär bl.a. att en kommun eller ett landsting som inte inom skälig tid tillhandahåller en insats eller ett bistånd som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande, ska åläggas att betala en särskild avgift. Bestämmelserna hade sedan den 1 juli 2000 före-

---

<sup>7</sup> Se RÅ 1986 ref. 7.

<sup>8</sup> Prop. 1975/76:187 s. 559 f.

<sup>9</sup> Prop. 2001/02:122 s. 18 f.

gått av möjligheter för länsstyrelsen att förelägga en kommun eller ett landsting att vid vite följa en lagakraftvunnen dom som gav en enskild rätt till vissa insatser enligt dessa lagar.<sup>10</sup>

## 15.5 Tidigare reformförslag

Frågorna om verkställighet och rättelse av kommunala beslut samt om sanktioner vid utebliven rättelse av kommunala beslut är nära förknippade med varandra. Flera utredningar har övervägt om generella sanktioner mot kommuner och landsting som inte rättar sig efter domstolars beslut och domar bör införas. Utredningarna har dock funnit det inte lämpligt att utöka straffansvaret för förtroendevalda eller att göra det möjligt att kräva skadestånd för dessa situationer.<sup>11</sup>

Även i samband med den senaste lagregleringen av dessa frågor 2002 bedömde regeringen att en skärpt kriminalisering eller en utvidgning av skadeståndsansvaret i syfte att motverka domstolstrots inte är lämpliga åtgärder. Många remissinstanser hade anslutit sig till den bedömningen.<sup>12</sup> Regeringen bedömde också att det inte borde föras in en möjlighet att rikta vitesförbud eller vitesförelägganden mot ledamöter eller ersättare i berörd nämnd vid överträdelse av verkställighetsförbud och underlåten rättelse. Regeringen angav dock angående vitessanktioner att man avsåg att noggrant följa upp vilka effekter de i propositionen föreslagna åtgärderna fick och att regeringen skulle återkomma i frågan för det fall åtgärderna inte visade sig vara ett sådant effektivt påtryckningsmedel som avsågs.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Se prop. 1999/2000:79 s. 82 f. och prop. 2001/02:122 s. 12.

<sup>11</sup> SOU 1989:64, SOU 1993:109, Ds 1995:27 och Ds 2000:53.

<sup>12</sup> Prop. 2001/02:122 s. 13 f.

<sup>13</sup> Prop. 2001/02:122 s. 19 f.

## 15.6 Beslut som inte kan rättas bör inte verkställas före laga kraft

**Utredningens bedömning:** Beslut som inte kan rättas bör som regel inte få verkställas innan de fått laga kraft. Bestämmelserna i kommunallagen om rättelse av beslut bör inte skärpas. Någon bestämmelse om sanktioner mot utebliven rättelse eller ogiltigförklaring av avtal bör inte föras in i kommunallagen. Inte heller bör någon särskild reglering om dokumentation av verkställighetsåtgärder föras in i lagen.

### *Ett begränsat men principiellt viktigt problem*

I utredningens direktiv har särskilt pekats på problemet med att verkställigheten av vissa beslut inte kunnat återgå på grund av civilrättslig bundenhet. Statskontorets rapport visar att problemet med kommunalt domstolstrots inte är vanligt förekommande. Detta är viktigt att betona. Det är samtidigt principiellt viktigt och grundläggande för tilltron till demokratin och rättssystemet att det offentliga rättar sig efter domstolarnas avgöranden. De vanligaste orsakerna till att rättelse inte har kunnat ske av de beslut som verkställts före de fått laga kraft var enligt Statskontoret att kommunerna var rättsligt bundna av avtal och att anställningar av obehöriga lärare på grund av bestämmelser i skollagen inte kunde upphävas. Anställningar av obehöriga lärare hänger samman med den särskilda regleringen av lärare enligt skollagen. Den typen av sektorsspecifika frågor bör enligt utredningens mening främst hanteras inom respektive sakområde.

I de två ovan refererade JO-ärendena (avsnitt 15.2) var det fråga om civilrättslig bundenhet genom avtal. Sådan bundenhet utgör en mer allmän problemställning som möjligen kan lösas genom ändringar i kommunallagen. Statskontorets utredning visar att kommuner och landsting i stor utsträckning vidtar rättelse när beslut har upphävts. Problemen får därför som sagt inte förstoras så att det skapas en uppfattning att domstolstrots skulle vara utbrett, vilket det inte kan anses vara. Däremot bör man som JO och riksdagen också gjort se allvarligt även på enstaka fall av civilrättslig bundenhet för kommunala beslut som inte är lagliga.



*Alternativa lösningar av problemet*

Tänkbara lösningar på problemet med att verkställigheten av vissa beslut inte kunnat återgå på grund av civilrättslig bundenhet är att ändra reglerna om verkställighet eller rättelse, att införa sanktioner eller en möjlighet att ogiltigförklara det civilrättsliga avtalet. I valet mellan dessa ska den för den kommunala självstyrelsen minst ingripande åtgärden vidtas. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § RF inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

*Ogiltigförklara civilrättsliga avtal?*

För att undvika situationer där verkställigheten av beslut inte kan återgå bör kommuner och landsting i vissa fall avvakta med att ingå civilrättsligt bindande avtal innan besluten de vilar på fått laga kraft. Detta särskilt om det finns en beaktansvärd risk för att ett beslut kommer att upphävas och om rättelse inte skulle vara möjlig att åstadkomma. En effektiv sanktion för att förhindra det skulle vara att föra in en motsvarighet till regleringen om avtalsspärr och ogiltighetsförklaring av avtal som finns i bl.a. lagen om offentlig upphandling. Inom upphandlingslagstiftningen får nämligen avtal inte tecknas med den vinnande leverantören förrän tio dagar förflutit från det att det beslutades att kontraktet skulle tilldelas leverantören. Inom den tiden har taleberättigade möjlighet att begära överprövning av beslutet. En överprövning kan leda till att avtalet ogiltigförklaras. En liknande avtalsspärr skulle öka möjligheterna för en domstol att i en laglighetsprövning tillfälligt stoppa (inhibera) ett kommunalt beslut för att möjliggöra domstolsprövning innan kommunen eller landstinget blir civilrättsligt bundet av ett avtal. Enligt nuvarande reglering krävs annars att den klagande överklagar och domstolen inhiberar beslutet innan avtal slutits för att civilrättslig bundenhet ska undvikas.

Innan dessa regler om avtalsspärr fanns på upphandlingsområdet var domstolsprövningar av upphandlingar inte lika ofta förekommande eftersom det inte var möjligt att pröva upphandlingen sedan avtal hade tecknats. Dessa regler tillämpas redan på ett stort antal kommunala avtal i samband med offentliga upphandlingar. En utvidgning till andra avtal skulle därför vara tänkbar. Det skulle dock

enligt utredningens mening vara alltför långtgående och ingripande om motsvarande regler skulle göras generellt tillämpliga på alla kommunala avtal. I många fall kan det tvärtom finnas behov av att skyndsamt kunna sluta ett avtal utan att behöva invänta laga kraft. Det föreligger också grundläggande skillnader mellan civilrättsliga avtal grundade på ett upphandlingsförfarande och sådana avtal som inte grundar sig på ett sådant förfarande, även om det förekommer situationer utanför upphandlingslagstiftningen som är snarlik upphandling. Upphandlingar är emellertid formbundna förfaranden där ingen leverantör kan vara säker på att få leverera till det offentliga förrän förfarandet, inkluderat domstolsprövning, är avklarat. De kostnader och andra förberedande åtgärder inför fullgörandet av ett avtal som en leverantör har i avvaktan på att upphandlingsprocessen är klar står leverantören huvudsakligen själv risken för. De upphandlingsrättsliga reglerna om ogiltighet av avtal kan därför inte utan vidare vidgas till kommunala avtal rent generellt.

Det skulle kunna tänkas att ett särskilt regelverk skulle skapas för att kunna ogiltigförklara avtal om exempelvis försäljning till underpris, eller att sådana avtal inte skulle bli bindande förrän beslutet de grundas på fått laga kraft. Kommunen eller landstinget skulle därmed kunna få tilläggsbetalning eller återkräva det som sålts. Det finns dock betydande rättsliga och faktiska problem med sådana regler.

Att avtal ska hållas är en grundläggande rättsregel från vilken det finns få undantag. Att för kommuner och landsting avvika från vad som annars som huvudregel gäller väcker stora principiella frågor. Till exempel har kommuner och landsting en sådan betydande roll i den svenska ekonomin att ett generellt undantag för dem skulle kunna få effekter på avtalsrätten generellt. Ett regelverk som innebär att privata aktörers utkomst av ett avtal med en kommun eller ett landsting i efterhand kan förändras skulle också kunna innebära att en sådan aktörs rättigheter inskränks. Det skulle också ur ett rättighetsperspektiv kunna vara unionsrättsligt komplicerat att nationellt införa sådana regler. Att en enskild inte skulle kunna räkna med att avtal med den kommunala sektorn är giltigt skulle också riskera att allvarligt undergräva förtroendet för sektorn. Det skulle vara förenat med stora merkostnader att ha en avtalsituation hängande utan bundenhet under den tid som det krävs för att beslutet som avtalet grundas på ska få laga kraft. Som snabbast kan

det ske när tre veckor och en dag löpt efter det att det meddelats på den kommunala anslagstavlan att protokollet för beslutet har justerats. Som längst kan det dröja månader eller år innan beslutet slutligen prövats i domstol. Vidare skulle ett sådant system kunna utgöra incitament för ogrundade överklaganden från politiska meningsmotståndare i syfte att godtyckligt bromsa verkställighet av fattade beslut.

Ogiltighet och jämkning av avtal kan civilrättsligt prövas enligt vissa principer i allmän domstol. Utrymmet för den prövningen är redan i civilrätten balanserat mot effektiviteten av att avtal ska hållas. En ytterligare särskild reglering för just kommunala avtal skulle innebära att ett parallellt system för överprövning skulle byggas upp och bidra till stor oklarhet kring när avtal kan bli ogiltiga eller inte. Enligt utredningens mening är det uteslutet att föreslå någon lösning som innebär att civilrättsliga avtal med kommuner och landsting i allmänhet inte ska vara gällande. Om avtalet automatiskt inte skulle vara gällande skulle någon behöva driva ett sådant ärende. Om detta skulle göras av en statlig myndighet skulle det vara ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Ett sådant system riskerar att rubba förtroendet för kommuner och landsting när de ska sluta avtal med externa parter och det kan diskuteras om det finns konstitutionellt utrymme för ett sådant förslag.

Sammantaget skulle en reglering som säkerställer att avtal inte blir gällande förrän beslutet på vilket de grundas fått laga kraft vara mycket effektivt för det problem som ska lösas men de följdproblem som tillkommer med en sådan reglering skulle vida överstiga de vinster som uppnås. Utredningen ser därför inte detta som någon tänkbar väg att hantera problemet.

### *Införa sanktioner eller ändra reglerna om rättelse?*

Sanktioner är också ett möjligt alternativ. De måste dock vara så ingripande att de avskräcker kommuner och landsting att gå vidare med annars politiskt önskvärda avtal. Sanktioner innebär inte heller att skattepengar som gått förlorade återgår till kommunen eller landstinget. I stället riskerar skattebetalarna att få en kostnad för både en försäljning till underpris och en sanktion. Sett till den begränsade omfattning detta problem visat sig ha vore det enligt utredningen

en utifrån kommunalt självstyre alltför ingripande åtgärd att i kommunallagen införa sanktioner liknande de i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen. Det är dessutom ytterst tveksamt om de skulle ge avsedd effekt.

Även rättelsereglerna ställer sig utredningen tveksam till att ändra. Regleringen är i sig tydlig och ger inte mycket utrymme för skärpning eftersom rättelse ska ske i den utsträckning det är möjligt. I praktiken verkar det också som att kommuner och landsting i den situation då rättelse ska ske normalt gör det som är möjligt att göra.

### *Verkställighetsreglerna bör skärpas*

Ett förslag för att komma till rätta med det begränsade problem som finns med civilrättslig bundenhet bör mot bakgrund av vad utredningen anfört ovan vara mindre ingripande. De fall som visat sig problematiska är de där rättelse inte kan ske. Ytterligare exempel på verkställda beslut som inte kan rättas är byggnader som rivits eller när avtalstiden passerat. Det är sådana fall som bör regleras. Utredningen bedömer att lagtexten om verkställighet behöver tydliggöra detta för att en ändring i tillämpningen ska komma till stånd. I stället för regler som tar sikte på den situation då skadan redan uppstått, bör det hellre komma i fråga att så långt möjligt förhindra att situationen då rättelse måste ske över huvud taget uppstår. Det främsta alternativet bör därför i stället vara att överväga om regeln om verkställighet i nuvarande 10 kap. 14 a § KL kan skärpas eller kompletteras. En skärpning av den regleringen kan innebära att verkställighet av vissa beslut över huvud taget inte får ske innan de fått laga kraft. Det skulle i så fall inte finnas samma behov av ytterligare regler om rättelse eller sanktioner för att begränsa skadan.

Statskontorets rapport pekar på att de överväganden som lagstiftningen förutsätter ska ske när ett beslut ska verkställas ofta inte dokumenteras. Det skulle därför kunna finnas anledning att reglera krav på dokumentation av verkställighetsåtgärder i kommunallagen. Dokumentationskrav för kommunala verksamheter finns i förvaltningslagen och i speciallagstiftning. I kommunallagen finns egentligen inga särskilda regler om dokumentation annat än om protokoll. I stället är i kommunallagen begreppet beslut vidare än i

annan lagstiftning. Överväganden om verkställigheten av beslut borde därför kunna finnas med i beslutsunderlag eller beslut redan med stöd av nuvarande kommunallag. Utredningens förslag om att direktören ska vara ytterst ansvarig för beslutsunderlaget (se avsnitt 8.4.1) bör förbättra förutsättningarna för att överväganden om verkställighet görs och dokumenteras. Att lägga på ytterligare ett dokumentationskrav för dessa fall är enligt utredningen inte motiverat. Utredningen är tveksam till att ökade formaliakrav skulle vara tillräckligt för att komma till rätta med de problem som förekommer utan anser att det i stället krävs tydligare regler för prövningen i sak.

## 15.7 Reglerna om verkställighet ska skärpas

**Utredningens förslag:** 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.

*Beslut som inte kan rättas ska som regel få verkställas först när de fått laga kraft*

Fallen i Täby och Övertorneå som låg bakom denna del av utredningsuppdraget och som riksdagen pekat på var sådana där rättelse bedömts inte kunnat ske. Rättelsereglerna i 10 kap. 15 § KL tar sikte på de fall där rättelse är möjlig. Däremot saknas bestämmelser över huvud taget för de fall där rättelse inte är möjlig. Enligt utredningens mening talar därför rättssäkerhetsskäl för att beslut inte ska verkställas om det inte kan rättas om beslutet skulle upphävas i domstol. Om laglighetsprövning i praktiken blir illusorisk genom att verkställigheten av ett upphävt beslut inte går att rätta, kan respekten för rättssystemet urholkas. Även om problemet inte är omfattande bör reglerna om verkställighet i kommunallagen kompletteras med en regel om att ett beslut inte bör få verkställas före det fått laga kraft om det inte är möjligt att rätta verkställigheten av det.

Utredningen har övervägt att komplettera regeln om verkställighet på så sätt att föreslå att som huvudregel ska beslut som inte kan rättas över huvud taget inte heller få verkställas före de fått laga

kraft. Regeln skulle för dessa beslut således innebära en stark presumption för att besluten inte skulle få verkställas direkt. Endast om det fanns skäl för undantag skulle de få verkställas direkt. Det alternativet innebar dock att kommunala beslut skulle komma att delas in i beslut som kan rättas och beslut som inte kan rättas. Med tanke på att de allra flesta besluten kan rättas och då de fall som denna nya reglering avser att omfatta, dvs. de som inte kan rättas, bedömts som väldigt få, kan det framstå som missvisande att föreslå en sådan gränsdragning i lagstiftningen. Lagstiftningen skulle då också riskera att innehålla alltför många bedömningsled och bli onödigt komplex. En sådan regel skulle också framstå som alltför kategorisk, vilket är olämpligt i den generella reglering som verkställighetsreglerna utgör. Även om en sådan regel skulle lösa det utpekade problemet, har utredningen därför valt att inte gå vidare med det alternativet.

Utredningen föreslår i stället att det förhållandet att beslut inte kan rättas ska lyftas fram särskilt i lagstiftningen som en av de omständigheter som ska beaktas när bedömning görs om ett beslut ska få verkställas före eller efter det fått laga kraft. Flera omständigheter ska förstås beaktas vid bedömningen. Som lagregeln föreslås kommer den omständigheten att ett beslut inte kan rättas dock att vara den enda som uttryckligen anges i lagtexten. Det visar vikten av denna fråga. Frågan om rättelse av ett beslut är möjlig eller inte kommer därför alltid att utgöra en del av bedömningen när kommuner och landsting tar ställning till om beslut ska verkställas före eller efter de fått laga kraft. Denna komplettering av regleringen tar alltså sikte på fall där det över huvud taget inte går att rätta verkställigheten. Som exempel på det har utredningen pekat på byggnader som rivs eller avtal utan möjlighet till återgång. Vissa avtal är utformade så att de kan gå åter, även om det kan bli kostsamt för kommunen eller landstinget. Sådana avtal är emellertid enligt utredningens mening möjliga att rätta. För fall där rättelse således inte är möjlig ska detta vara en tydlig omständighet för att verkställigheten ska ske först efter att beslutet fått laga kraft. En liknande regel finns i den finska kommunallagen. Där gäller samma huvudregel som i Sverige, dvs. att beslut får verkställas innan det fått laga kraft. Ett beslut får i Finland dock inte börja verkställas,

bl.a. om ett överklagande ”skulle bli meningslöst genom verkställigheten”.<sup>14</sup>

### *En ny regel ger bättre avtal*

Genom att införa en regel som utgår från att det inte är möjligt att verkställa beslut som inte går att rätta ges tydliga incitament för kommuner och landsting att se över hur de utformar sina avtal. När det gäller civilrättsliga avtal kan man utforma ett avtal så att det faktiskt går att rätta om beslutet som det vilar på upphävs. I så fall kan de verkställas i förväg utan risk för ekonomiska eller andra förluster. Det kan exempelvis ske genom att införa en klausul om att avtalet är villkorat av laga kraft för det kommunala beslutet det grundar sig på eller att avtalet ska återgå om beslutet upphävs. Om man dock väljer att inte införa sådana villkor i ett avtal skulle man med det föreslagna förtydligandet som regel inte få verkställa beslutet förrän det fått laga kraft. I fallen Täby och Övertorneå hade därför kommunerna med en sådan regel behövt vänta med verkställigheten. Med det förtydligandet som utredningen föreslår skulle man därmed komma till rätta med de fall som visat sig problematiska. Regeln skapar incitament för att i förväg ta hänsyn till problematiken med verkställighet och möjliggöra återgång av den. En följd av regeln blir därmed enligt utredningens bedömning att t.ex. klausuler om återgång av köp eller komplettering av köpeskilling kommer att utgöra det normala i den typen av avtal som regeln är avsedd att träffa. Om ett beslut att ingå ett sådant avtal upphävs vid en domstolsprövning på grund av att en försäljning skett till underpris och beslutet trots allt verkställts, finns därmed civilrättsligt bindande avtalsvillkor om att skillnaden mellan köpeskillingen och det verkliga värdet ska betalas till kommunen eller landstinget. Kommuner och landsting får därmed rättsligt stöd som möjliggör för dem att skydda skattebetalarnas pengar i en sådan situation. Det är värt att påpeka att regeln, liksom nuvarande bestämmelse om verkställighet, ska gälla beslut som överklagas enligt kommunallagen, dvs. de som prövas genom laglighetsprövning. Regeln ska inte gälla beslut som kan överklagas förvaltningsrättsligt.

---

<sup>14</sup> 11 kap. 98 § finska kommunallagen (1995/365).

En möjlig invändning mot förslaget kan vara att parter kan uppleva en ökad osäkerhet att ingå avtal med kommuner eller landsting om avtalet riskerar att återgå och att det i sin tur kan medföra dyrare villkor i avtalen eller att skadeståndsskyldighet uppkommer för kommunen eller landstinget om avtalet inte kan fullföljas. Den situationen gäller dock i princip redan eftersom kommunala beslut kan inhiberas och upphävas av domstol. I vilken utsträckning det sker är dock med nuvarande regler mera osäkert eftersom det beror på bl.a. innehållet i överklagandet. Med den föreslagna regleringen kommer de fall då rättelse inte är möjlig i stället att hanteras på ett mer likartat och förutsägbart sätt.

Det kommer naturligtvis finnas fall när verkställighet måste ske skyndsamt även av beslut som inte kan rättas. Enligt utredningens mening behöver bestämmelsen ge utrymme för detta främst om beslutet annars skulle sakna verkan om det inte får verkställas före laga kraft. Det kan t.ex. handla om tillfälliga anställningar som inte kan vänta eller att en fastighet som kommunen eller landstinget vill förvärva säljs på exekutiv auktion. Inte heller får lagregeln medföra oproportionerliga krav på att kunna verkställa beslut om t.ex. villkoren för det blir oskäliga. Om det finns skäl för att ändå verkställa ett beslut som inte kan rättas trots att det inte fått laga kraft och de är sådana att de väger tyngre än skälen som talar för att vänta med verkställigheten, ska beslutet därför kunna verkställas tidigare.



# 16 En webbaserad kommunal anslagstavla

## 16.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska utreda om ordningen med tillkännagivande av kommunala beslut på anslagstavla kan ersättas av eller kompletteras med en ordning där tillkännagivandet sker på elektronisk väg, och i sådana fall föreslå en sådan ordning.

Regeringen anförde i direktiven till utredningen följande om denna del av uppdraget. Kommunala beslut ska enligt reglerna i kommunallagen tillkännas på kommunens eller landstingets anslagstavla. Det är tillräckligt att det på anslagstavlan anslås att protokollet över beslutet har justerats. Det finns således inget krav på att även beslutets innehåll ska anslås. Tillkännagivandet på den kommunala anslagstavlan har betydelse för överklagandetiden och för frågan om beslutet har fått laga kraft eller inte. Om informationen i stället skulle lämnas på elektronisk väg, exempelvis genom att publiceras på kommunens eller landstingets webbplats, skulle den kunna nå en mer relevant krets. Möjligheterna att ge en mer fyllig information, bl.a. om beslutets innehåll genom att publicera besluten i sin helhet, är också större. Även för dem som befinner sig utanför kommunen eller landstinget förbättras tillgången till besluten. När det gäller kommunala föreskrifter har regeringen i propositionen Bättre tillgång till kommunala föreskrifter<sup>1</sup> bl.a. föreslagit att kommunala föreskrifter ska hållas tillgängliga för allmänheten på kommunernas eller landstingens webbplatser på ett samlat och ordnat sätt. Regeringen gjorde i propositionen bedömningen dels att det framöver bör övervägas om kommunala föreskrifter skulle

---

<sup>1</sup> Prop. 2011/12:149.

kunna kungöras elektroniskt, dels att det i ett annat sammanhang bör övervägas om de kommunala anslagstavlor kan ersättas av eller kompletteras med elektroniska anslagstavlor.<sup>2</sup> Mot denna bakgrund bör det övervägas om ordningen med tillkännagivande av kommunala beslut på anslagstavla kan ersättas av eller kompletteras med en ordning där tillkännagivandet sker på elektronisk väg.

## 16.2 Reglerna för kommunala anslagstavlor

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 kommande 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 (1970:462) 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 dock 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 kommunens eller landstingets anslagstavla att protokollet över beslutet har 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).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Prop. 2011/12:149 s. 32 ff.

<sup>3</sup> Prop. 2011/12:149 s. 8 f.

## 16.3 Regler av betydelse för tillkännagivanden på internet

Det nuvarande systemet med den fysiska anslagstavlan kräver att reglerna i offentlighets- och sekretesslagen tillämpas. Även om uppgifterna som meddelas på anslagstavlan är fria från uppgifter som omfattas av sekretess, kan protokoll eller beslut som fattats innehålla sådana uppgifter. Hänsyn till offentlighets- och sekretesslagen måste därför redan tas enligt nuvarande system. Om anslagstavlan ska göras elektronisk måste ytterligare regler beaktas. Det är främst reglerna om personuppgifter men även annan lagstiftning som aktualiseras.

### 16.3.1 Offentlighets- och sekretesslagen

I offentlighets- och sekretesslagen finns bl.a. bestämmelser om i vilken utsträckning allmänna handlingar kan omfattas av sekretess, dvs. begränsningar i allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen, TF. Lagen innehåller bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs handläggning vid registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar samt bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar (1 kap. 1 § OSL). I lagen finns också bl.a. sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen samt enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Somliga bestämmelser tar sikte på uppgifterna som sådana medan andra tar utgångspunkt i den verksamhet där uppgifterna finns.

Spännvidden av kommunernas och landstingens verksamheter gör att ett stort antal av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen är tillämpliga hos dem. I vilken utsträckning beror bl.a. på i vilka slags ärenden handlingarna eller uppgifterna förekommer. Ärenden inom kommunernas och landstingens allmänna kompetens omfattas typiskt sett inte av sekretess till skillnad från ärenden inom specialreglerade verksamheter som typiskt sett kan innehålla uppgifter som omfattas av sekretess. Det gäller särskilt ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskild, som normalt sett innehåller uppgifter som omfattas av sekretess i mer eller mindre stor utsträckning. Bland dessa är bygglovsärenden som regel mer

öppna än t.ex. ärenden inom socialtjänsten samt inom hälso- och sjukvården.

Sammantaget krävs bedömningar av varje verksamhet och varje ärende för att avgöra om uppgifter i kommunernas och landstingens allmänna handlingar kan lämnas ut utan att det sker i strid med offentlighets- och sekretesslagen.

### 16.3.2 Personuppgiftsregleringen

Personuppgiftslagen (1998:204), PuL, syftar till att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter (1 §). Med personuppgifter avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet (3 §). Lagen gäller för sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserad. Lagen gäller även för annan behandling (s.k. manuella register) av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (5 §). För att personuppgifter ska kunna behandlas krävs som huvudregel att den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen (10 §). När det gäller bl.a. överföring via internet gäller som huvudregel att det är förbjudet att föra över personuppgifter till tredje land (33 §). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får dock meddela föreskrifter om undantag från det förbudet, bl.a. om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse eller om det finns tillräckliga garantier till skydd för de registrerades rättigheter. I 12 § personuppgiftsförordningen (1998:1191) har regeringen meddelat sådana föreskrifter för att underlätta kommunernas och landstingens publicering på internet.<sup>4</sup> Av den regleringen, som i sak gäller sedan 2001, framgår följande.

En kommun eller ett landsting får till tredjeland föra över personuppgifter som ingår i

1. ett diarium och som anges i 5 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
2. en kallelse till ett sammanträde med fullmäktige eller en nämnd,
3. en kungörelse om sammanträde med fullmäktige, eller

---

<sup>4</sup> Öman och Lindblom, Personuppgiftslagen, En kommentar, s. 465 f.

4. ett justerat protokoll som har förts vid ett sammanträde med fullmäktige eller en nämnd.

Personuppgifter som direkt pekar ut den registrerade får inte föras över. Detta förbud gäller dock inte personuppgifter som rör en förtroendevald, när det gäller hans eller hennes uppdrag. Förbudet gäller inte heller om

1. övriga personuppgifter som rör den registrerade inte är sådana som avses i 13 eller 21 § personuppgiftslagen (1998:204), och

2. det saknas skäl att anta att det finns risk för att den registrerades personliga integritet kränks genom överföringen.

Personnummer eller samordningsnummer får aldrig föras över.

Bestämmelserna i första–tredje styckena gäller även ett kommunalförbund. Med fullmäktige avses i ett sådant fall i stället förbundsfullmäktige eller förbundsdirektionen och med en nämnd avses ett sådant organ som anges i 3 kap. 25 § andra stycket kommunallagen (1991:900).

Denna undantagsreglering innebär att kommuner och landsting får publicera diaries, kallelser till och kungörelser om sammanträden samt justerade protokoll utan att det krävs samtycke. Innan publicering sker måste dock personnummer, samordningsnummer och alla uppgifter som direkt pekar ut personer tas bort, om det inte är uppgifter om en förtroendevald som rör dennes uppdrag eller det saknas risk för att den personliga integriteten kränks. Det förekommer att den här regleringen beaktas redan när t.ex. protokollen skrivs och att uppgifter som inte får publiceras därför inte heller tas in i protokollen. Det förekommer också att granskningen sker först när ett protokoll är färdigställt. Då publiceras i stället en webbversion av protokollet där känsliga uppgifter tagits bort.<sup>5</sup>

### 16.3.3 Övrig lagstiftning

Det finns redan regler om elektroniska anslagstavlor. Begreppet används i lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor. Den lagen reglerar ansvarsfrågor för webbplatser där även användarna har möjlighet att tillföra information. Lagen omfattar i princip alla interaktiva webbplatser, dvs. sådana med chattfunktioner, kommentarsfält och liknande där besökarna kan publicera egna meddelanden och läsa andras.<sup>6</sup> I lagen definieras elektronisk

<sup>5</sup> Blomberg, Värt att veta om personuppgiftslagen, s. 66 f.

<sup>6</sup> Forsman, Internetpublicering och sociala medier, s. 58.

anslagstavla som en tjänst för elektronisk förmedling av meddelanden (1 §). Skyldigheten för den som tillhandahåller anslagstavlan omfattar bl.a. att ha uppsikt över anslagstavlan och att ta bort vissa meddelanden vars innehåll strider mot särskilda bestämmelser i brottsbalken och inom upphovsrätten (5 §).

## 16.4 Hur långt har medlemmarna till anslagstavlor?

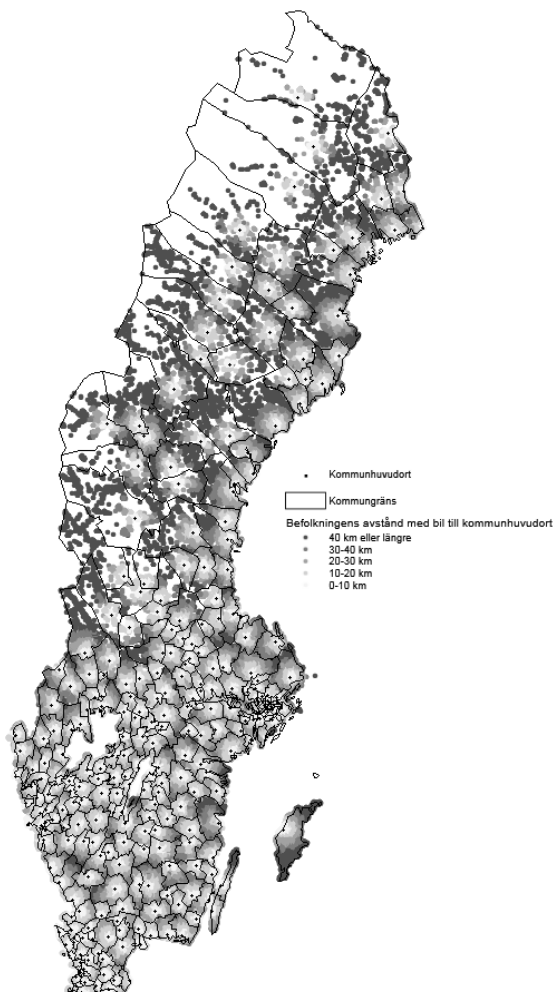
Kommunernas anslagstavlor är normalt sett placerade i centralorterna och landstingens i residensstäderna. För att bedöma om de fysiska anslagstavlor kan ersättas med elektroniska via internet är det intressant att veta hur långt medlemmarna har till dessa anslagstavlor. Utredningen har därför låtit myndigheten Tillväxtanalys beräkna var Sveriges befolkning bor i förhållande till dessa orter och tavlorna. Resultatet av beräkningarna ger en uppfattning om vad som gäller för den första kategorin medlemmar, dvs. de som är folkbokförda i kommunen eller i det landsting som kommunen tillhör. Att klargöra hur långt fastighetsägarna har till anslagstavlor är däremot ett mera omfattande projekt. Bland dessa finns sådana personer som är medlemmar redan genom att vara folkbokförda eller ha sitt säte i kommunen och som därför i princip ryms inom den studie som Tillväxtanalys gjort. För de övriga fastighetsägarna kan konstateras att de har längre avstånd än alla de som ryms i studien. Den tredje kategorin, de som ska betala kommunalskatt i kommunen, överensstämmer i huvudsak också med den första kategorin. En studie av hur befolkningen fördelas över landet i förhållande till centralorterna och residensstäderna ger därför en god bild av hur långt avstånd medlemmarna har som minst till anslagstavlor.

Av studien framgår att per den 31 december 2013 bodde 7 206 615 av Sveriges 9 637 658 invånare inom 10 km avstånd från centralorten med den kommunala anslagstavlan. Det innebär att 2 310 043, eller drygt 25 procent, hade längre än en mil till sin kommunala anslagstavla. I framför allt Stockholmsområdet finns dock kommuner där samtliga bosatta enligt studien bodde inom en mils avstånd även om drygt 20 procent av Norrtälje kommuns befolkning hade mer än tre mil till centralorten. Det kan jämföras

med Pajalas och Härjedalens kommuner där cirka 44 respektive 51 procent hade mer än fyra mil till centralorten.

**Karta 16:1 Bosatta medlemmars avstånd till kommunernas anslagstavlor den 31 december 2013**

Källa: Tillväxtanalys

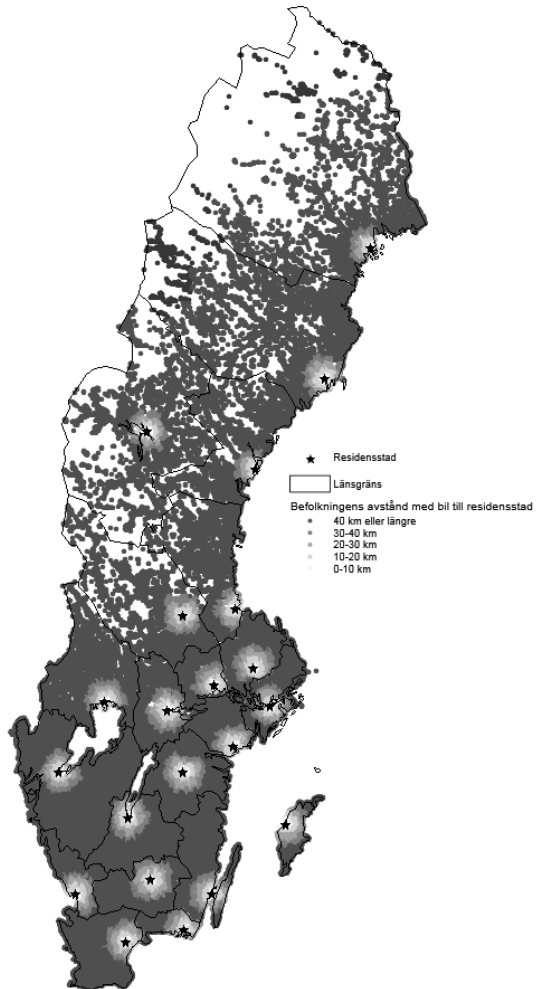


För landstingen ökar förstås avståndet till anslagstavlor över lag. Endast cirka 23 procent hade sin anslagstavla inom en mil medan cirka 52 procent hade fyra mil eller mer till anslagstavlan. Någon studie av kommunalförbundens anslagstavlor har inte gjorts men

resultatet för dem bör med hänsyn till organisationsformen ligga någonstans mellan kommunernas och landstingens.

**Karta 16:2 Bosatta medlemmars avstånd till landstingens anslagstavlor den 31 december 2013**

Källa: Tillväxtanalys





## 16.5 It-användningen i Sverige

Den snabba utvecklingen av den digitala tekniken har inneburit att digitala medier blivit ett självklart verktyg för information och kommunikation. Internetanvändningen har ökat kraftigt den senaste tioårsperioden. Internet är i åldersgruppen 15–24 år den viktigaste källan för både information och underhållning.<sup>7</sup> År 2013 hade 90 procent av befolkningen tillgång till internet i hemmen via dator och 48 procent via någon mobiltelefon, surfplatta eller liknande.<sup>8</sup>

## 16.6 Kommunala beslut på internet

Den enkät som gjorts på uppdrag av utredningen visar att i princip alla kommuner och landsting publicerar beslutsprotokoll från fullmäktige eller nämnder på kommunens eller landstingets webbplats. Många har gjort det i flera år. Erfarenheterna av publiceringen är i stort sett undantagslöst mycket positiva. Respondenterna, som lämnade ett stort antal kommentarer, lyfter fram att det ökar transparens och tillgänglighet för allmänheten, journalisterna, politikerna och personalen. Det är arbetsbesparande och minskar pappersanvändningen. Flera menar att det knappt är någon som läser den fysiska anslagstavlan längre, att det är gammalmodigt eller rent av "befängt" att hänga upp papper i en hall och att den fysiska anslagstavlan spelat ut sin roll. Däremot ser man ett ökat intresse för att ta del av information på webbplatserna. En menar att de får in fler överklaganden sedan besluten börjat publiceras på internet och en annan att fler medborgarförslag lämnas. Några efterfrågar riktlinjer och standardisering på webben för medborgarnas skull eller pekar på att de surfar in på andra kommuners och landstings webbplatser för att inspireras. Någon menar att de protokoll som publiceras är väldigt summariska men att de planerar att göra dem utförligare.

De enda problematiska aspekter som några lyfter fram är dels att sekretess- och personuppgiftsfrågor måste hanteras, vilket kan ta tid och som i några fall medfört att nämndprotokoll inte publiceras på webbplatsen, dels att det kan finnas personer som inte

---

<sup>7</sup> Prop. 2013/14:1, utg. omr. 17, s. 149 och Nordicom – Sveriges Mediebarometer 2012.

<sup>8</sup> Prop. 2012/13:164 s. 11.

har tillgång till den digitala tekniken eller att tekniken kan fallera. En ger ett exempel på att man av misstag publicerade sekretessbelagd information. En lösning på problemen med tillgängligheten är enligt någras mening att den fysiska anslagstavlan ska finnas kvar parallellt och att webbplatsen kan komplettera den. Några nämner att de har eller planerar att ha digital information på flera platser i kommunen eller landstinget och några avser att även publicera beslutsunderlagen på webbplatsen. De fåtal som ännu inte publicerar beslutsprotokollen där hänvisade till att det behövs ny teknik, resurser och attitydförändring för att det ska ske men någon upp gav sig vilja använda webbplatsen i större utsträckning och ytterligare någon att de inte ”kommit till skott ännu”.

## 16.7 De kommunala anslagstavlor ska finnas på internet

### 16.7.1 Tidigare remissbehandling

#### *Elektroniska anslagstavlor*

Regeringen gjorde i propositionen Bättre tillgång till kommunala föreskrifter bedömningen att det bör övervägas om de kommunala anslagstavlor kan ersättas av eller kompletteras med elektroniska anslagstavlor.<sup>9</sup> Utredningen har i direktiven fått detta uppdrag. Vid remissbehandlingen av den departementspromemoria som låg till grund för propositionen var remissinstanserna positiva till detta. *Laholms* och *Sala kommuner* samt *Norrbottnens läns landsting* instämde i bedömningen att elektroniska anslagstavlor bör övervägas framöver. Det gjorde även *Naturvårdsverket* med stöd av argumenten förbättrad tillgänglighet och minskad pappershantering samt *Länsstyrelsen i Västmanlands län* eftersom det skulle öka tillgängligheten inte minst för de som befinner sig på annan ort. *Vallentuna kommun* anförde att den redan publicerar de flesta protokoll, liksom kungörelsen inför kommunfullmäktige, på internet. Den analoga anslagstavlan i kommunhusets entré har till stora delar tappat sin betydelse. Det är därför rimligt att kommunernas webbplatser på sikt ersätter anslagstavlan, inte bara i praktisk mening, utan också i

---

<sup>9</sup> Prop. 2011/12:149.

juridisk mening. *Göteborgs* och *Lerums kommuner* ställde sig positiva till förslaget att i framtiden ersätta den kommunala anslagstavlan med en elektronisk anslagstavla. De två kommunerna ansåg dock att detta måste ske successivt och att man under en period bör använda sig av båda varianterna för att säkerställa såväl de tekniska förutsättningarna som tillgänglighetsfrågan. *Tyresö kommun* ansåg att en senare reglering av kungörande genom elektroniska anslagstavlor innebär att kommuner och landsting återigen måste anpassa sin tillvaro. *Domstolsverket* ansåg att det bör övervägas om inte begreppet eller metaforen ”anslagstavla” bör undvikas. En framtida utredning bör ta ett helhetsgrepp och ta sin utgångspunkt från tillgänglighetsaspekten för kommuninnevånare och andra berörda. En sådan utredning bör enligt verket utreda huruvida behovet av ”anslagstavlor” kvarstår om man i enlighet med vad verket förordar föreskriver att kommuner ska ge ut sina föreskrifter i en författningssamling, och att denna görs tillgänglig på webbplatsen och i rättsinformationssystemet. *Förvaltningsrätten i Växjö* framhöll vikten av att en utveckling mot en användning av elektroniska anslagstavlor aktivt drivs framåt. Förvaltningsrätten förde fram att det skulle medföra en betydligt bättre tillgänglighet för allmänheten. Det vore också önskvärt att offentliga kommunala beslut systematiskt görs tillgängliga elektroniskt.<sup>10</sup>

### *Kommunala föreskrifter*

Vid den nyss nämnda remissbehandlingen delade alla remissinstanser som uttalade sig i frågan bedömningen att det framöver bör övervägas om kommunala föreskrifter skulle kunna kungöras elektroniskt. Några remissinstanser framförde dock synpunkter på när och hur det bör ske. *Tyresö kommun* ansåg att frågan om kungörande av kommunens författningar på en elektronisk anslagstavla bör kunna utredas parallellt och ingå i lagförslaget. Kommunerna och landstingen kan då anpassa sina anslagstavlor och webbplatser på ett ändamålsenligt sätt redan när lagen träder i kraft, ansåg kommunen. *Norbottens läns landsting* framförde att elektroniska kungöranden ställer höga krav på säkerhet som i dag inte bedöms

---

<sup>10</sup> Prop. 2011/12:149 s. 33 f.

finnas i den utsträckning som gör detta möjligt. Förslagen som lämnas ligger dock helt i linje med en sådan utveckling. *Labolms kommun* ansåg att kungörandet av kommunala föreskrifter kan göras elektroniskt i likhet med den samordnade lösning som valts för trafikföreskrifter.<sup>11</sup>

### 16.7.2 Den fysiska anslagstavlan bör ersättas med en webbaserad

**Utredningens bedömning:** En elektronisk anslagstavla på varje kommuns, landstings och kommunalförbunds webbplats fyller på ett bättre sätt anslagstavlans funktion än en fysisk. De fysiska anslagstavlorna bör därför ersättas med webbaserade anslagstavlor.

Kommuner, landsting och kommunalförbund bör vara skyldiga att även på annat sätt göra innehållet på anslagstavlor tillgängligt.

#### *Den kommunala anslagstavlans funktion*

Anslagstavlans viktigaste funktion är att på den tillkännages att protokollet över att ett kommunalt beslut har justerats. Det styr tidsfristen för att överklaga beslutet (10 kap. 6 § första stycket KL). Anslaget om protokollsjusteringen måste vara uppsatt på anslagstavlan under hela klagotiden för att tiden ska löpa ut (10 kap. 6 § andra stycket KL). Dessutom kungörs fullmäktiges sammanträden genom anslagstavlan. Den information som ges är ensidig från kommunen, landstinget eller kommunalförbundet. Syftet är inte att kommunmedlemmarna eller andra ska kunna anslå något på tavlan. För att någon annan ska kunna få tillgång till anslagstavlan krävs särskild reglering. Sådan återfinns i lagen om vissa anslag på kommuns anslagstavla. Av den framgår att det åligger kommunen att anslå handling på anslagstavlan om myndighet eller enskild på grund av lag eller annan författning får påkalla det (1 §). Sedan handlingen

---

<sup>11</sup> Prop. 2011/12:149 s. 32 f.

varit anslagen under föreskriven tid, ska den som påkallat åtgärden få ett bevis om det (4 §).

*En webbaserad elektronisk anslagstavla bör fylla minst samma funktion som nuvarande fysiska anslagstavla*

Enligt utredningens direktiv ska övervägas om en elektronisk anslagstavla kan komplettera eller ersätta den nuvarande fysiska anslagstavlan. En elektronisk ensidig kommunikation från kommuner och landsting till sina medlemmar kan ske på olika sätt som genom e-post, sociala medier eller olika appar. Men det mest utbredda och etablerade systemet för informationsspridning är ändå deras webbplatser. Det är också den vägen som lagstiftaren försökt välja då it-tekniken ersatt andra analoga lösningar. Det är också den lösning som utredningen anser bör komma i fråga som ersättare för den fysiska anslagstavlan. Då anslagstavlans grundläggande funktion inte är avsedd att ändras, väljer utredningen att benämna en framtida sådan anslagstavla för en webbaserad anslagstavla.

Att införa en ordning där tillkännagivande görs på två sätt samtidigt, vilket enligt direktiven skulle kunna vara ett alternativ, är enligt utredningens mening inte lämpligt. Detta skulle leda till ökad administration och risk för att oklarheter uppstår genom att uppgifter ser olika ut på webbplatsen respektive på den fysiska anslagstavlan. Sådana skillnader bör inte förekomma om anslagstavlan fortsatt ska kunna fylla sin rättsliga funktion. Enligt utredningens mening finns i stället starka skäl för att i första hand överväga att införa ett rent elektroniskt system för tillkännagivande. För att det ska uppnås måste ett elektroniskt system uppfylla minst samma funktion som en fysisk anslagstavla. Det finns också stora möjligheter för ett elektroniskt system att fylla fler funktioner, vilket också talar för ett sådant system.

Förutsättningarna för att fysiskt kungöra beslut och att elektroniskt göra det skiljer sig i viss mån åt. Den fysiska anslagstavlan har kunnat användas utan att det funnits någon egentlig rättslig reglering över huvud taget kring hur den ska vara utformad. Samtidigt måste vissa krav finnas på anslagstavlan redan med nuvarande system.

Vilka faktiska krav på den fysiska anslagstavlan kan då redan anses gälla? Enligt utredningens mening torde det vara fråga om att

den ska vara samlad eller sammanhängande och vara centralt placerad. Den ska också vara enkelt tillgänglig. Dessutom ska den vara skyddad mot åverkan eller manipulering. Samma krav bör som utgångspunkt gälla för en webbaserad anslagstavla. Endast om kraven sammantaget uppfylls på ett bättre sätt med en webblösning än den fysiska lösningen bör en övergång ske till en webbaserad anslagstavla. I det följande går utredningen igenom de krav som även en webbaserad anslagstavla bör uppfylla.

### *Anslagstavlan bör vara enkelt tillgänglig*

Tillgänglighetsaspekter liksom frågor om skydd mot åverkan eller manipulering är enligt utredningens mening de viktigaste aspekterna som måste beaktas i överväganden om en webbaserad anslagstavla ska införas.

Tillgången till anslagstavlan kommer att förbättras avsevärt genom en övergång till en elektronisk lösning. Alla kommuner och landsting har webbplatser. Även kommunalförbunden har webbplatser. I stället för en anslagstavla kommer det dessutom att finnas tusentals potentiella anslagstavlor i varje kommun eller landsting. Varje dator och smarttelefon kommer att ge tillgång till den kommunala anslagstavlan. De som är medlemmar i flera kommuner eller landsting kommer då att kunna ha direkt tillgång till samtliga anslagstavlor som berör dem. Anslagstavlans tillgänglighet kommer också att öka med en elektronisk lösning. Man kommer att kunna ha tillgång till tavlan dygnet runt, alla dagar om året. Detta skiljer sig betydligt åt i förhållande till dagens situation där det förekommer att tavlan endast kan vara tillgänglig under vardagar några timmar under kontorstid.

Det kommer förstås att finnas personer som inte har egen tillgång till dator eller smarttelefon. Med den spridning som en webbaserad anslagstavla kommer att ha enligt vad utredningen pekat på, kommer även dessa personer att ha bättre förutsättningar att få tillgång till anslagstavlan än för närvarande genom att personer i deras närhet kommer att ha tillgång till anslagstavlan. Den faktiska tillgången även för dessa personer kommer därför också att öka. Tillgången för personer med funktionsnedsättning kommer också som huvudregel att öka när anslagstavlan kommer

närmare dem än nu. Särskilt i glesbygd kommer detta att skapa ökad närhet till anslagstavlan. Det är värt att peka på att 25 procent av befolkningen har längre än en mil till sin kommunala anslagstavla och drygt 75 procent har längre än en mil till sitt landstings anslagstavla. Det är sannolikt inte många bland dessa personer som regelbundet eller ofta tar sig till anslagstavlan.

En annan invändning mot en webbaserad anslagstavla är att många fortfarande inte har tillgång till internet. Det gäller särskilt för den allra äldsta andelen av befolkningen eller de som är bosatta i områden där bredbandsutbyggnad ännu inte skett eller där mobiltäckningen är bristfällig. Även om tillgängligheten genom en webbaserad anslagstavla kommer att öka för de allra flesta kommer det därför fortsatt under lång tid finnas personer som är beroende av andra informationskanaler än internet för att tillgodogöra sig den information som anslagstavlan ska ge. Det kan vägas upp på olika sätt. Det vanligaste sättet att få reda på om ett kommunalt beslut har fattats torde vara att kontakta kommunen eller landstinget. Genom serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen och reglerna om handlingsoffentlighet kommer det sättet att vara användbart som ett komplement till anslagstavlan även i fortsättningen. Den hjälp som medborgarna kan få på det sättet är dock inte oinskränkt. Sådana möjligheter garanterar inte medborgarna att få informationen så snabbt att de inte riskerar att missa överklagandetiden. Även om någon sekretessprövning inte ska behövas för att kunna lämna ut det material som finns på internet till den som begär det, finns det ändå en viss risk för att utlämnandet av handlingarna dröjer.

För att bibehålla samma nivå av service som redan gäller för de som inte har tillgång till internet bör, enligt utredningens mening, kommuner och landsting därför som en ren serviceåtgärd endera tillhandahålla dataterminaler hos kommunen eller landstinget för dem som inte har tillgång till internet och stöd för dem att ta del av informationen eller på begäran lämna ut utskrifter med den information som publicerats på internet. Ett krav på detta bör komplettera en eventuell lagreglering om en webbaserad anslagstavla. Samma krav bör gälla även för kommunalförbund.

En ytterligare invändning mot en webbaserad anslagstavla är att det saknas möjlighet att ta del av det som anslås på den om webbplatsen inte går att nå. Kortare avbrott till följd av tekniska problem eller planerad service bedömde regeringen som godtagbara eller

ofrånkomliga begränsningar i tillgängligheten när det gäller kungörande av kommunala föreskrifter på de kommunala webbplatserna.<sup>12</sup> Även med kortare oplanerade eller planerade driftstopp kommer den faktiska tiden som ett anslag finns tillgängligt på internet dock att i många fall kunna vara väsentligt längre än den hittills varit genom den fysiska anslagstavlan. I de kommuner och landsting som har placerat anslagstavlan så att den inte är synlig utomhus, är den en normal vecka tillgänglig mellan 10–40 timmar av 168, dvs. 6–24 procent av tiden. Driftsäkerheten i systemet behöver därför inte vara särskilt hög för att mäta sig med dagens tillgänglighet.

Samtidigt måste brister i tillgängligheten vägas mot kravet på att anslaget faktiskt är anslaget under hela överklagandetiden för att den ska löpa ut. När det gäller den fysiska anslagstavlan torde det vanligast kända problemet vara att anslaget tas ned för tidigt på grund av missbedömning av hur tiden för överklagande räknas, dvs. anslaget måste sitta uppe till den 22:a dagen efter anslaget och inte till den 21:a för att tiden ska löpa ut. Detta fel torde helt uteslutas med en elektronisk lösning där tiden som meddelandet måste sitta uppe kan läggas in i förväg och vara bevakat av systemet. Dokumentationen av hur länge anslaget suttit uppe torde också vara tillförlitligare i ett helt elektroniskt system. Det som däremot kan skapa oklarhet är hur driftstopp påverkar överklagandetiden. Varje driftstopp bör inte rättsligt leda till att anslaget inte anses ha suttit uppe hela överklagandetiden så att tiden för att överklaga beslutet blir evig. Det är enligt utredningens mening inte rimligt. I förväg planerade driftstopp för t.ex. normal service och underhåll bör kunna ske utan att överklagandetiden påverkas. Det gäller särskilt om dessa förläggs till kvällar, nätter och helger. Även driftstopp som varar delar av vardagar bör inte påverka klagotiden. Om däremot det sällsynta skulle inträffa att ett stopp varar hela vardagar uppstår frågan hur detta bör påverka klagotiden. Inte ens ett sådant avbrott bör principiellt skilja sig åt mot dagens fysiska anslagstavla. Även nu kan tillgången till anslagstavlan under den fasta tid om tre veckor – och en dag – som anslaget ska sitta uppe när det avser justering av protokoll över fattade beslut variera på grund av mellankommande extra helgdagar. Dessa frågeställningar bör dock överlämnas till

---

<sup>12</sup> Prop. 2011/12:149 s. 30.



praxis att bedöma i det enskilda fallet. Något krav på att överklagandetiden ska vara absolut obruten ska dock inte ställas.

*Anslagstavlan bör vara samlad, sammanhängande och centralt placerad*

Att anslagstavlan ska vara samlad eller sammanhängande, går att uppnå även med en elektronisk lösning av anslagstavlan. Likaså kan en central placering uppnås. Det beror helt och hållet på hur webbplatserna utformas. Dessa frågor hör dock framför allt ihop med utformningen av anslagstavlan, vilken behandlas nedan i avsnitt 16.9.

*Anslagstavlan bör vara skyddad mot åverkan och manipulering*

En annan invändning mot ett elektroniskt system är att detta kan utsättas för åverkan (hackas) eller manipuleras. Skydd mot manipulering och åverkan måste förstås finnas. Ofta löser man det för den fysiska anslagstavlan genom att den placeras inomhus nära reception eller vaktpersonal och företrädesvis också inglasad. När den placeras utomhus eller synlig från utsidan av de kommunala byggnaderna är den normalt också placerad inom glas och ram. Någon absolut säkerhet mot att anslagen inte ändras eller tas ned under någon del av tiden den ska sitta uppe finns dock inte ens med nuvarande system.

It-säkerhet är en naturlig del vid it-utveckling och vid framtagandet av e-tjänster. Området är under ständig utveckling både i praktiken och från det offentliga sida.<sup>13</sup> Riskerna med informations-säkerhet har inte hindrat utvecklingen av en stor mängd informationstjänster via internet, däribland sådana som innebär ett formellt kungörande som Post- och Inrikes Tidningar som ges ut av Bolagsverket.

Den typ av information som den kommunala anslagstavlan lämnar är i huvudsak information om kommande sammanträden och uppgifter om fattade beslut. Informationen kan anses återspegla saksuppgifter och underlag som finns tillgängligt på annat sätt. Even-

---

<sup>13</sup> Se bl.a. Utredningen om strategi och mål för hantering och överföring av information i elektroniska kommunikationsnät och it-system (NISU 2014, Ju Fö 2013:04).

tuell åverkan och manipulering av webbplatser kan därför i huvudsak bara störa informationslämnandet och beslutsprocessen men inte själva beslutsfattandet i sig. Riskerna med ett elektroniskt system för de kommunala anslagstavlor ska därför, jämfört med det fysiska systemet, inte överdrivas och bör enligt utredningens bedömning kunna hanteras inom ramen för befintliga it-system som kommuner och landsting sedan lång tid har utvecklat.

*En webbaserad anslagstavla är sammantaget bättre än en fysisk*

Oavsett vilken form av anslagstavla som man använder, dvs. fysisk eller elektronisk, finns det fördelar och nackdelar med båda systemen. Utredningens överväganden talar starkt för att en webbaserad anslagstavla innebär så många fördelar i form av främst ökad tillgänglighet och förbättrad information i förhållande till en fysisk att en övergång bör ske till en webbaserad. Det innebär ett tydligt medborgarfokus där tillgängligheten liksom rättssäkerheten kommer att öka. De nackdelar som avsaknaden av en fysisk anslagstavla innebär bör vägas upp främst genom en utökad serviceskyldighet. Sammantaget finner utredningen att en webbaserad anslagstavla bättre kan uppfylla kraven på en anslagstavla än vad en fysisk kan göra.

*Tillgänglighet för medlemmar med särskilda behov*

Utredningens bedömning är således att en webbaserad anslagstavla fyller en bättre funktion än en fysisk. Det innebär att den på ett bättre sätt kan sprida den information som ska tillkännages. Det kan diskuteras om informationen som tillkännages bör vara utformad på ett sätt som gör den lättare tillgänglig för personer med olika former av funktionsnedsättning. Tillkännagivandet har dock en specifik rättslig innebörd genom att det är en förutsättning för att överklagandetiden ska börja löpa. Enligt utredningens mening bör man därför vara försiktig med att knyta olika former av tillkommande servicekrav till själva utformningen av tillkännagivandet. Sådana kan göra det svårt att bedöma om tillkännagivandet gjorts på ett korrekt sätt. Däremot bör kommuner och landsting inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet överväga hur informationen

om olika kommunala beslut kan göras tillgänglig för personer med olika former av funktionsnedsättning. Det finns här också krav i speciallagstiftning. Utredningen återkommer till dessa aspekter (se avsnitten 16.9 och 16.10).

## 16.8 Anslagstavlans innehåll

### 16.8.1 Innehållet på anslagstavlan ska tillkännages på internet

**Utredningens förslag:** Det ska på en anslagstavla på respektive kommuns, landstings eller kommunalförbunds webbplats tillkännages att protokollet över ett beslut justerats. Där ska också fullmäktiges sammanträden tillkännages. Den fysiska anslagstavlan ska utgå.

*Protokollsjusteringar över fattade beslut ska tillkännages på den webbaserade anslagstavlan*

Det som enligt nuvarande regler ska tillkännages på den kommunala anslagstavlan är främst meddelanden om att kommunala beslutsprotokoll har justerats (10 kap. 6 § KL). Sådana meddelanden föreslås i stället lämnas via en webbaserad anslagstavla. Det gäller alla beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning, dvs. beslut av fullmäktige, nämnder och de som i övrigt kan fatta överklagbara beslut (10 kap. 2 § KL).

*Tillkännagivanden om fullmäktiges sammanträden ska ske på den webbaserade anslagstavlan*

Hittills gäller att kungörelse om varje sammanträde i fullmäktige ska anslås på kommunens eller landstingets anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen (5 kap. 8 § första stycket och 9 § första stycket KL). Kungörelsen ska innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet och de ärenden som ska behandlas (5 kap. 8 § andra stycket KL). En följd av att anslagstavlan i stället blir tillgänglig på internet är att sådan information kan tillkännages på den webbaserade kommunala anslagstavlan. Utöver det ska kungörelse

också lämnas till varje ledamot och ersättare (5 kap. 9 § andra stycket KL). Eftersom det snarare är fråga om en kallelse som riktar sig direkt till ledamöterna bör den regleringen inte finnas i anslutning till regleringen av en kommunal anslagstavla utan snarare tillsammans med reglerna för fullmäktige (se avsnitt 16.11.1). Kungörelse bör i detta sammanhang i stället benämnas tillkännagivande.

*Beslut om antagande av kommunala föreskrifter kommer att kungöras på den webbaserade anslagstavlan*

Sedan den 1 januari 2013 gäller att kommunala föreskrifter ska kungöras genom att det på kommunens eller landstingets anslagstavla tillkännages att protokollet för de beslutade föreskrifterna har justerats (3 kap. 30 § första stycket KL). Utöver det ska de gällande föreskrifterna som huvudregel finnas tillgängliga på kommunens eller landstingets webbplats, samlade i kommunens eller landstingets författningssamling eller på något annat sätt (3 kap. 30 § andra och tredje styckena KL). Regleringen innebär att det är de fysiska protokollen som utgör de rättsligt bindande föreskrifterna. Det som samlas på webbplatsen utgör endast information för att ge bättre tillgång till föreskrifterna. Det skulle kunna övervägas att ändra den ordningen så att den elektroniska informationen blir den rättsligt bindande men det bedömer utredningen som ett alltför stort steg, särskilt eftersom utredningen inte föreslår någon absolut skyldighet att publicera kommunala beslut på internet.

Om man ska upprätthålla nuvarande funktion med den kommunala anslagstavlan även efter en flytt av informationen till internet innebär det att tillkännagivandet av att kommunala föreskrifter har beslutats också kommer att ske på internet. Eftersom detta endast avser information om att beslut har fattats om att anta föreskrifter och inte innehållet i själva föreskrifterna behövs ingen ytterligare åtgärd för att upprätthålla vad som gäller för de kommunala föreskrifterna. Regleringen i 3 kap. 30 § första stycket KL behöver därför inte ändras. Det innebär att innehållet i föreskrifterna kommer fortsatt att framgå av beslutet att anta dem. Det utgör det rättsligt bindande innehållet i föreskrifterna. Något fullständigt elektroniskt kungörande av kommunala föreskrifter i den meningen att de rättsligt bindande föreskrifterna är de som finns på internet innebär

därför inte utredningens förslag. Utredningens förslag påverkar inte skyldigheten att tillgängliggöra föreskrifter enligt 3 kap. 30 § KL.

### 16.8.2 Annat som ska tillkännages på den webbaserade anslagstavlan

**Utredningens förslag:** Tillkännagivanden av delegationsbeslut som inte ska anmälas till nämnd, ska anslås på kommunens, landstingets eller kommunalförbundets anslagstavla.

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.

*Ytterligare information ska finnas på den webbaserade anslagstavlan*

En webbaserad anslagstavla möjliggör att ytterligare information kan ges än vad en fysisk anslagstavla ger utrymme för. Det bör främst vara fråga om ensidig information som är riktad till medlemmarna som kollektiv. Ensidig information som är individspecifik, som t.ex. kräver tillgång till personliga sidor, är i stället i första hand en fråga om elektronisk förvaltning och inte en fråga som bör regleras i kommunallagen. Inte heller bör det vara fråga om sådana interaktiva tjänster som i annan lagstiftning benämns elektroniska anslagstavlor och som i kommunalt sammanhang skulle kunna motsvaras av tjänster där medlemmarna genom webbplatser eller appar bjuds in att delta i processer och lämna förslag eller synpunkter. Den information som det i stället är fråga om här bör vara sådan som ryms inom ramen för kommunallagen. Det som tas upp i 12 § personuppgiftsförordningen kan ge vägledning för avgränsningen av vilken information som främst bör komma i fråga (se avsnitt 16.3.2).

*Beslutsprotokoll för delegationsbeslut som inte ska anmälas*

Utredningen har föreslagit en uppmjukning av anmälningsskyldigheten till nämnd av fattade delegationsbeslut (se avsnitt 8.6). Enligt förslaget ska beslut som inte anmäls protokollföras särskilt om beslutet får överklagas genom laglighetsprövning. För att dessa beslut ska komma till medlemmarnas kännedom och kunna överklagas ska det på anslagstavlan tillkännages att sådana beslut har fattats. Eftersom kommuner och landsting genom utredningens förslag har stor frihet att utforma dessa protokoll bör de också bestämma hur tillkännagivandet ska ske. Det kan göras t.ex. genom att anslå protokoll där beslutet framgår eller protokoll där det framgår vilka delegationsbeslut som fattats. Besluten ska i vart fall kunna identifieras (se avsnitt 8.6.2 och 8.6.3). Här fyller anslagstavlan således en tillkännagivande funktion.

*Beslutsprotokoll från sammanträden*

Att göra det kommunala beslutsfattandet enligt kommunallagen än mer transparent skulle leda till förbättrad insyn i de kommunala verksamheterna och stärka demokratin. Besluten i sig har hittills inte behövt anslås utan den enskilde har varit hänvisad till att efter det att protokollen justerats och de har tillkännagetts på anslagstavlan, begära att få ta del av besluten i protokollen. Det har naturligtvis inneburit höga trösklar som hämmat medlemmarnas möjligheter att sätta sig in i vad som beslutats för att också kunna ta ställning till eventuella överklaganden av besluten. Mycket skulle vara vunnet om fullmäktiges och nämndernas beslut fanns att läsa på webbplatsen. Så sker redan i relativt stor omfattning.

All information i protokollen kan dock inte läggas ut på internet. Hänsynen till framför allt enskilda individer sätter gränser för det. Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagstiftningen sätter redan vid en fysisk hantering gränser för vilka uppgifter som kan lämnas ut. Det påverkar utformningen av kommunala beslutsprotokoll. Vanligtvis tas känsliga uppgifter inte in utan står främst att läsa i beslutsunderlagen. Vid en webbpublicering måste även en granskning enligt personuppgiftslagen göras. Den sätter också gränser för vilken information som kan lämnas ut på internet.

Att publicera fullmäktiges beslut bör ur demokratiaspekt vara huvudregel. Det borde normalt sett vara oproblemiskt med hänsyn till de nämnda lagstiftningarna. Typiskt sett förekommer dock känsligare uppgifter i vissa nämnders protokoll, t.ex. socialnämndernas, som gör det svårare att publicera dessa på internet. Byggnadsnämndernas protokoll är dock av sådant allmänt intresse att de vanligtvis borde finnas tillgängliga på internet. För dem torde det normalt sett inte finnas några rättsliga problem med en webbpublicering. Den fria nämndorganisationen och skillnaderna i uppgifter och lagstiftningar gör det dock svårt att dela in nämnderna i sådana där protokollen bör publiceras och sådana där protokollen inte bör publiceras. Om den potentiella nyttan med en webbaserad anslagstavla fullt ut ska komma till användning bör i vart fall alla beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning publiceras på internet. En sådan uppdelning ter sig dock praktiskt omständlig att genomföra i lagstiftningen. En enklare och mer generell lösning är att alla protokoll så långt möjligt ska läggas ut på internet.

En invändning mot detta skulle vara svårigheterna att göra de bedömningar som krävs för att fullgöra skyldigheten att anslå protokoll. Beslutsprotokollen ska inte läggas ut i de delar där hinder möter med hänsyn till offentlighets- och sekretesslagen eller personuppgiftslagen. Ett krav på att lägga ut all annan information skulle innebära att de ansvariga för detta vid kommuner och landsting å ena sidan skulle riskera att bryta mot de integritetsskyddande bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen eller personuppgiftslagen med de konsekvenser som då kan uppstå för enskilda om känslig information läggs ut, och å andra sidan inte efterleva kravet på anslag av kommunala beslut om besluten inte läggs ut. Svårigheterna med att dra en exakt gräns mellan de olika regelsystemen talar emot att nu införa ett krav på publicering av alla beslut som rättsligt kan publiceras.

För att främja den utveckling som redan sker och för att dra större nytta av den webbaserade anslagstavlans potential föreslår utredningen i stället att bestämmelser tas in i kommunallagen om att innehållet i justerade protokoll som förts vid ett sammanträde med fullmäktige eller en nämnd, ska tillkännages på den webbaserade anslagstavlan i den utsträckning som kommuner, landsting och kommunalförbund själva bestämmer. Att publicera ett protokoll får därför närmast ses som en verkställighetsåtgärd vilket medför

att det inte går att överklaga en bristande publicering. Regeln ska vidare innehålla den begränsningen att publicering inte ska ske om detta inte är möjligt enligt lag eller annan författning, dvs. främst regler om sekretess och skydd för personuppgifter. Förslaget innebär att det genom anslagstavloras tillkännagivanden om att beslut har fattats i ett visst ärende ska vara möjligt att direkt eller genom en länk komma till beslutets innehåll.

Eftersom det för ett rättsligt tillkännagivande av ett kommunalt beslut räcker med att det tillkännages att protokollet för beslutet är justerat, behöver de kommunala beslutsprotokollen formellt sett inte tillkännages genom att de på detta sätt läggs ut på internet. Inte heller innebär utredningens förslag en generell digitalisering av de kommunala besluten. Det är en fråga om e-förvaltning. Att publicera beslutsprotokollen på internet får därför närmast ses som en serviceåtgärd. Publiceringen bör dock ändå knytas till anslagstavlan.

### *Information om hur man överklagar*

I avsnitt 14 har utredningen redogjort för hur ovanligt det är att enskilda överklagar beslut enligt kommunallagen. Samtidigt har utredningen lyft fram att institutet laglighetsprövning fyller en viktig demokratisk funktion och är viktig för rättssäkerheten. De ökade möjligheterna som en webbaserad anslagstavla ger att lämna ytterligare information utöver det som hittills anslås på den kommunala anslagstavlan skulle kunna medföra att fler beslut kan komma att överklagas. Vidare talar den ökade tillgången till en webbaserad anslagstavla för ökad kunskap hos allmänheten om den kommunala anslagstavlan liksom de ökade möjligheterna att direkt ta del av besluten. Detta bör medföra att fler beslut kan komma att överklagas. Ett ytterligare sätt att underlätta för enskilda att överklaga kommunala beslut är att på anslagstavlan informera om hur man överklagar besluten.

Anvisningar om hur man överklagar, s.k. fullföljdshänvisningar, finns enligt nuvarande bestämmelser för förvaltningsbeslut (21 § andra stycket FL) och för domar i förvaltningsdomstolarna (31 § andra stycket FPL). Någon motsvarande skyldighet har hittills inte funnits i kommunallagen för beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning. Beslut enligt kommunallagen skiljer sig emeller-



tid från förvaltningsbeslut i allmänhet. Redan viljeyttringar och uttalanden utan rättsföljder kan anses som beslut enligt kommunallagen. Det skulle förstås inte vara rimligt om alla sådana skulle förses med en fullföljdshänvisning. Ett mer realistiskt alternativ är att ha en permanent upplysning om hur man i allmänhet överklagar beslut enligt kommunallagen. En sådan stående fullföljdshänvisning bör finnas på den webbaserade anslagstavlan. Ett krav på det ska enligt utredningen föras in i kommunallagen. Fullföljdshänvisningen bör placeras i anslutning till den del av anslagstavlan där beslut tillkännages. Kommuner och landsting bör själva få bestämma om den närmare utformningen och placeringen av fullföljdshänvisningen. Enligt utredningens bedömning bör dock hänvisningen återge de lagkrav som finns för överklagande av kommunala beslut. Samtidigt måste det finnas utrymme för att göra fullföljdshänvisningen lättläst och informativ. Domstolsverkets fullföljdshänvisningar i jämförelse med de lagkrav som gäller för dem kan tjäna som vägledning vid utformningen. Det vore även bra om fullföljdshänvisningarna skulle kunna standardiseras över landet. Utredningens förhoppning är att SKL genom cirkulär och informationsmaterial bidrar till en sådan standardisering.

### 16.8.3 Annat som får finnas på anslagstavlan

**Utredningens förslag:** Meddelande om sammanträde med en styrelse eller en annan nämnd får tillkännages på anslagstavlan. Detsamma ska gälla beslutsunderlag inför fullmäktiges, styrelsens och nämndernas sammanträden.

Anslagstavlan får användas för ytterligare kungörelser, tillkännagivanden eller annan information som med stöd av lag eller annan författning ska meddelas på anslagstavlan.

#### *Anslagstavlan ska få förmedla ytterligare information*

Anslagstavlans funktion är i grunden formell och juridisk. Den ska förmedla den information som utredningen föreslagit (avsnitt 16.8.1 och 16.8.2). Om annan information också skulle förmedlas tillsammans med den finns risk för att informationens tydlighet och till-

gänglighet går förlorad och försvårar för den enskilde medlemmen att ta del av informationen. Samtidigt bör det finnas utrymme att tillsammans med den informationen lämna annan liknande och anknuten information. Den möjligheten bör begränsas till viss information som ska framgå av regleringen.

#### *Meddelanden om sammanträden*

Utöver tillkännagivanden om fullmäktiges sammanträden, som redan ska tillkännages på anslagstavlan, bör information om kommande styrelse- eller nämndsammanträden kunna läggas ut på anslagstavlan. Information om när och var ett sammanträde ska hållas bör ur demokratisk aspekt finnas tillgängliga där, särskilt om sammanträdet är offentligt. Någon skyldighet enligt lag att göra detta föreslår inte utredningen. Däremot bör sådan information kunna ges på anslagstavlan.

#### *Beslutsunderlag bör tillhandahållas på internet*

Ur demokratisk aspekt och i ett medborgarperspektiv borde även underlagen för beslut finnas tillgängliga på internet så att medlemmarna inte ska behöva vänta till ett beslut är fattat innan de kan engagera sig i viktiga frågor. Underlaget bör kunna finnas tillsammans med kungörelsen för det sammanträde där ärendet ska behandlas. Å andra sidan är vissa överläggningar vid sammanträden slutna av bl.a. effektivitetsskäl. Möten i nämnder är som regel stängda för allmänheten. Det är i princip upp till politikerna och tjänstemännen hur mycket de vill låta allmänheten delta i beslutsfattandet. Känsliga uppgifter måste kunna diskuteras utan risk för spridning. Stängda möten garanterar också att beslutsfattarna får tillgång till allt de behöver veta för att kunna fatta beslut. Allmänhetens insyn garanteras i stället med handlingsoffentligheten.

I vissa fall begränsas dock inte möjligheterna att lämna ut beslutsunderlagen av sekretess eller andra hinder samtidigt som ärendena kan vara av stort allmänt intresse. Att på ett tidigt stadium lämna ut beslutsunderlag i det skick det befinner sig kan då skapa en debatt som gör att beslutsunderlaget i ärendet eller i kommande ärenden förbättras. Det förekommer för vissa ärendeslag krav i lag på att

hålla sådana samråd. I övriga fall måste det dock vara en fråga för varje kommun och landsting att i enskilda fall ta ställning till behoven, möjligheterna och konsekvenserna med tillgängliggörande av beslutsunderlag, vare sig det sker före eller efter ett beslut har fattats. Något lagkrav om skyldighet att göra detta ska därför inte finnas. Däremot bör sådan information också kunna förmedlas på anslagstavlor.

### *Tillkännagivanden enligt speciallagstiftning*

Utöver de tillkännagivanden som ska ske enligt kommunallagen, kan det finnas behov av att kungöra, tillkänna eller ge annan kommunal information genom anslagstavlan om det ska ske enligt bestämmelser i speciallagstiftning. Vissa kommunala beslut ska t.ex. enligt plan- och bygglagen kungöras genom Post- och inrikes Tidningar på Bolagsverkets webbplats. Den regleringen har senast setts över genom PBL-överklagandeutredningen som ansåg att beslut om lov och förhandsbesked i framtiden bör kunna tillkännas på elektronisk väg på kommunernas webbplatser i stället för genom kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar.<sup>14</sup> Den typen av information ska kunna tillkännas genom de kommunala anslagstavlor. Skyldigheten att tillkänna information genom den kommunala anslagstavlan ska framgå av varje speciallagstiftning.

## 16.9 Anslagstavlans utformning

**Utredningens förslag:** Anslagstavlan ska vara lättillgänglig och kunna särskiljas från övrigt innehåll på kommunens, landstingets eller kommunalförbundets webbplats.

Alla kommuner och landsting har webbplatser. Även kommunalförbunden finns på internet. Webbplatserna varierar i utformning och omfång. Informationen på dem kan därför presenteras på väldigt många olika sätt. När den fysiska anslagstavlan genom utredningens förslag förs över till respektive kommuns, landstings eller

---

<sup>14</sup> SOU 2014:14 s. 159.

kommunalförbunds webbplats riskerar informationen att fragmenteras och spridas på respektive webbplats. Det kan t.ex. finnas önskemål om att respektive nämnd ska sköta sina anslag och det från sin del av webbplatsen. Detta menar utredningen riskerar att urvattna funktionen av en webbaserad anslagstavla och försämra tillgängligheten för medborgarna. Ur allmän informationssynvinkel kan en sådan utveckling i och för sig vara naturlig och positiv. Anslagstavlans funktion är dock strikt juridisk och har till syfte att på ett rättsligt bindande sätt kommunicera viss standardiserad information. Presentationen av informationen måste därför i detta sammanhang ha en viss struktur och form.

Det finns som nämnts ovan ingen reglering avseende den fysiska anslagstavlans struktur och form. Det ligger dock i sakens natur att den har en ram och därigenom en yttre gräns. Omfattningen av en webbplats i allmänhet gör att dess yttre gräns är alltför vid för att kunna godtas som gräns för kungörande. Medborgarna ska inte behöva söka igenom hela webbplatser för att hitta den information som de vill ha. Det behövs därför gränser för en webbaserad anslagstavla. För tillgängliggörande av kommunala föreskrifter löstes detta genom kravet på att de ska vara samlade (3 kap. 30 § KL). Liknande krav bör ställas på den webbaserade anslagstavlan.

För att medborgarna inte ska behöva leta igenom hela webbplatser bör anslagstavlan vara lättillgänglig. Anslagstavlan kan med fördel placeras direkt på webbplatsens startsida. Om anslagstavlan inte placeras på startsidan innebär det att det i princip redan där ska framgå direkt eller indirekt hur man går vidare till anslagstavlan. I annat fall kan den enligt utredningens mening inte anses lättillgänglig.

När man funnit anslagstavlan eller sökvägen till den bör det sedan vara tydligt att man funnit den. Den ska därför vara särskiljbar från annat innehåll på webbplatsen. Det kan lämpligast ske genom rubriksättning eller i övrigt genom utformningen av gränssnittet gentemot användarna. Att gränssnittet mot användarna är det centrala innebär att användarna genom anslagstavlan ska kunna tillgodogöra sig den information som anslås där utan att själva behöva göra ytterligare sökningar. Det hindrar inte att informationen i sig kan vara placerad på skilda platser som användarna direkt länkas till. Den bakomliggande strukturen för informationen saknar därför betydelse. Det är anslagstavlan som den syns för användarna som

ska vara lättillgänglig och kunna särskiljas från övrigt innehåll på webbplatsen.

Kommunalförbund ska, som framgår ovan i avsnitt 16.8.1 ha en egen anslagstavla på internet. För de kommunalförbund som redan har egna självständiga webbplatser gäller motsvarande krav för dem som gäller för kommunernas och landstingens anslagstavlur. Det finns emellertid inget som hindrar att de i stället för en självständig webbplats använder sig av en av förbundsmedlemmarnas webbplatser. Det är dock viktigt att förbundet endast har en webbplats. Av rättssäkerhetsskäl får inte informationen återges självständigt på flera webbplatser. Det finns då en risk för att uppgifterna inte kommer att överensstämma med varandra. För att informationen ändå ska nå ut till medborgarna kan det skapas länkar från varje förbundsmedlems webbplats till den webbplats där kommunalförbundet har sin anslagstavla oavsett om anslagstavlan finns på en för kommunalförbundet självständig webbplats eller om förbundet använder sig av någon av sina förbundsmedlemmars webbplatser som sin egen.

Utöver de uttryckliga lagkraven är det enligt utredningens mening lämpligt att kommunen, landstinget eller kommunalförbundet överväger i vilken utsträckning deras medlemmar har särskilda behov som bör påverka utformningen av anslagstavlan. Det kan bl.a. handla om att beakta invånarnas språkliga och kulturella bakgrund liksom personers funktionsnedsättningar. Att sådana aspekter ska beaktas följer i viss mån av speciallagstiftning och regleras inte särskilt i kommunallagen. Det kan dock göra anslagstavlan än mer lättillgänglig och särskiljbar. Att information anpassas på detta sätt utgör en del av den service som kommunerna, landstingen och kommunalförbunden är skyldiga att lämna i vissa fall eller som de frivilligt kan åta sig att lämna. Att sådana anpassningar inte gjorts i ett enskilt fall innebär dock inte att det formella tillkännagivandet inte ska anses ha skett.

## 16.10 En utökad serviceskyldighet

**Utredningens förslag:** Kommuner, landsting och kommunalförbund ska i sina lokaler eller på annan plats ge allmänheten möjlighet att ta del av innehållet på anslagstavlan.

Utredningens bedömning är att kommuner, landsting och kommunalförbund bör vara skyldiga att även på annat sätt göra innehållet på anslagstavlor tillgängligt för sina medlemmar (avsnitt 16.7.2). Avsikten med det är att bibehålla samma nivå av service som redan gäller för de som inte har tillgång till internet. Detta ska ses som en ren serviceåtgärd och utgör en utökning av den serviceskyldighet som följer av förvaltningslagen och den skyldighet som följer av tryckfrihetsförordningen att lämna ut allmänna handlingar. Detta kan genomföras endera genom att man i kommun- och landstingshusen tillhandahåller dataterminaler för tillgång till internet och stöd för allmänheten att ta del av informationen eller har monitorer i de allmänna utrymmena. Det kan också ske genom att kommuner, landsting och kommunalförbund på begäran från allmänheten lämnar ut utskrifter med den information som publicerats på internet. Detta måste ske utan något som helst dröjsmål för att servicen ska motsvara det som tillgången genom internet innebär. Reglerna i förvaltningslagen och tryckfrihetsförordningen är därför enligt utredningens mening inte tillräckliga för detta eftersom skyndsamheten inte är absolut i de lagstiftningarna. Ett krav på att kommuner och landsting i sina lokaler eller på annan plats ska ge allmänheten möjlighet att ta del av innehållet på anslagstavlan, ska därför enligt utredningens mening komplettera den föreslagna lagregleringen om en webbaserad anslagstavla. Även om skyndsamheten är ovillkorlig bör sätten och omfattningen av tillgången inte regleras. Kravet innebär att det åtminstone bör finnas möjlighet att på något sätt få åtkomst till anslagstavlan. Om kommunen, landstinget eller kommunalförbundet nöjer sig med en dataterminal i kommun- eller landstingshuset är lagkravet uppfyllt men samtidigt är det inget som hindrar kommuner, landsting och kommunalförbund att ha dataterminaler etc. på flera eller andra platser. Genom att de ska ha frihet att välja sättet för att ge åtkomst till anslagstavlan finns utrymme för att beakta tillgänglighetsaspekter för personer med särskilda behov och för minoritetsgrupper bland den lokala befolkningen. Serviceskyldigheten som utredningen föreslår innebär dock att det är innehållet som framgår på webbplatsens anslagstavla som man ska underlätta för allmänheten att komma åt. All ytterligare information och allt ytterligare stöd för att tillgodogöra sig det innehållet går utöver lagkravet och får inte påverka

återgivandet av den information som man är skyldig att ge åtkomst till.

## 16.11 Angränsande lagändringar

### 16.11.1 Ledamöterna ska kallas till sammanträde

**Utredningens förslag:** Nuvarande skyldighet att lämna en kungörelse till varje ledamot och ersättare ska benämnas som en skyldighet att kalla var och en av dessa till sammanträde.

I anslutning till nuvarande regel i 5 kap. 9 § KL om att kungörelse av fullmäktiges sammanträde ska anslås finns en bestämmelse som anger att kungörelsen också ska lämnas till varje ledamot och ersättare. Genom att dessa tillkännagivanden kommer att ske via anslagstavlor på webbplatserna bör denna regel ändras. Dessutom bör, enligt utredningens mening, ordet kungörelse bara användas när det avser ett allmänt tillkännagivande av information (se vidare avsnitt 18.7.4). Att lämna information om fullmäktiges sammanträde till enskilda ledamöter och ersättare är i stället fråga om en kallelse. Skyldigheten att lämna en kungörelse ska därför ersättas med en skyldighet att kalla ledamöterna till sammanträde.

### 16.11.2 Inget krav på kungörelse i ortstidning

**Utredningens förslag:** Skyldigheterna att i ortstidning kungöra fullmäktiges sammanträden och tillkännage justering av landstingens beslutsprotokoll ska upphöra.

Utredningens förslag om att anslagstavlan ska föras över till internet innebär en väsentligt större spridning av den information som hittills ska lämnas på den fysiska anslagstavlan. Läsandet av dagstidningar har dessutom stadigt minskat. Åren 2005–2012 sjönk andelen av befolkningen (9–79 år) som hade tillgång till en dagstidning (morgon- eller kvällstidning) från 74 procent till 59 pro-

cent. En del av dem läser dessutom tidningen via internet.<sup>15</sup> Mot den bakgrunden föreslår utredningen att skyldigheten att publicera informationen i ortstidning som framgår av 5 kap. 10 § KL och att tillkännage justering av landstingens beslutsprotokoll som framgår av 5 kap. 62 § tredje stycket KL ska tas bort. Detta påverkar inte möjligheten för kommuner, landsting och kommunalförbund att som en serviceåtgärd använda ortstidningarna eller andra kanaler för att informera om sina kommande sammanträden. Det kan t.ex. ske genom en s.k. blänkare som informerar om att sammanträde ska hållas och att dagordningen liksom eventuella möteshandlingar finns att tillgå på kommunens, landstingets eller kommunalförbundets webbplats. Det kan också handla om utveckling av appar. Behovet av och lämpligheten i valet av informationskanal bör dock överlämnas till kommunerna, landstingen och kommunalförbunden att själva bedöma.

### 16.11.3 Bevis om anslagsdag ska inte längre regleras

**Utredningens förslag:** Regeln om att bevis om anslagsdagen ska tecknas på protokollet eller utfärdas särskilt ska tas bort.

Enligt nuvarande 5 kap. 62 § andra stycket KL ska bevis om anslagsdagen tecknas på protokollet eller utfärdas särskilt. Enligt utredningen bör visserligen detta fungera i en elektronisk miljö eftersom protokollen i praktiken fortsatt i huvudsak kommer att vara fysiska oavsett om de publiceras på webben eller inte. Det förekommer även att protokollsjustering sker elektroniskt, vilket godtagits i domstol.<sup>16</sup> Vid en övergång till en webblösning av anslagstavlan framstår regeln dock som otidsenlig och alltför inriktad på en fysisk hantering. Visserligen omfattar regleringen av anslagstavlan inte handläggningen av protokollen som sådana utan endast hur justeringen av dem tillkännages. Samtidigt skulle ett fortsatt lagkrav innebära en alltför formbunden hantering av en fråga som kan hanteras inom ramen för en webblösning och bedöms självreglerande eftersom varje kommun och landsting ansvarar för att det i efterhand går att

<sup>15</sup> Myndigheten för radio och tv, Medieutveckling 2013, s. 32 f.

<sup>16</sup> Kammarrätten i Göteborgs dom den 24 september 2014 i mål nr 3459-14.



säkerställa att protokollen tillkännagetts på anslagstavlan under hela överklagandetiden. I annat fall kommer överklagandetiden inte att löpa ut utan vara evig (10 kap. 6 § andra stycket KL). Säkerställandet kan ske t.ex. genom notering på protokollet, loggar om webbpublicering eller att särskilda bevis utfärdas om när tillkännagivandena funnits på webbplatsen. Den hittillsvarande regleringen har ändå inte varit tillräcklig för att säkerställa bevis om att tillkännagivandet funnits på anslagstavlan under hela överklagandetiden eftersom endast anslagsdagen har reglerats. Att pröva om bevisningen är tillräcklig är ytterst en fråga för domstolarna. Regeln behöver sammanfattningsvis inte tas in i en ny kommunallag.

#### 16.11.4 Tillkännagivande av budgetsammanträde i kommunalförbund

**Utredningens förslag:** I kommunalförbund med förbundsdirektion ska det sammanträde vid vilket budgeten fastställs tillkännas på kommunalförbundets anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen.

I kommunalförbund med förbundsdirektion ska det sammanträde vid vilket budgeten fastställs vara offentligt (8 kap. 22 § KL). Enligt nuvarande kommunallag ska en kungörelse om sammanträdet utfärdas i enlighet med vad som anges i förbundsordningen. Genom utredningens förslag om att slopa de fysiska anslagstavlor och skapa anslagstavlor på kommunernas, landstingens och kommunalförbundens webbplatser, kommer offentliga sammanträden att tillkännas på webbplatsen. Regeln om kungörelse i förbundsordningen bör därför utmönstras. Tillkännagivandet ska i stället ske på den webbaserade anslagstavlan. Fullmäktiges sammanträden ska tillkännas senast en vecka före sammanträdesdagen. Detsamma bör gälla för budgetsammanträden i kommunalförbund med förbundsdirektion.

### 16.11.5 Lagen om vissa anslag på kommuns anslagstavla ska upphävas

**Utredningens förslag:** Lagen om vissa anslag på kommuns anslagstavla ska upphävas.

Lagen om vissa anslag på kommuns anslagstavla gör det möjligt för myndighet eller enskild att med stöd av lag eller annan författning få en handling anslagen på en kommuns anslagstavla. Kommunen ska då verkställa åtgärden (1 §). I lagens 2 § finns vissa bestämmelser om vad den som vill få handlingen anslagen ska göra och var eventuella handlingar som hör till anslaget ska förvaras. I 3 § finns en tvistlösningsreglering som anger att om en kommun finner att handlingen ska anslås i en annan kommun eller det föreligger annat hinder mot att anslå handlingen, ska länsstyrelsen avgöra frågan. Sedan handling varit anslagen under föreskriven tid, ska bevis här- om tillställas den som påkallat åtgärden (4 §).

Lagen framstår enligt utredningens uppfattning som obsolet och med utredningens förslag obehövlig. Enligt utredningens förslag i avsnitt 16.8.3 får anslagstavlan nämligen användas för ytterligare kungörelser, tillkännagivanden eller annan information som med stöd av lag eller annan författning ska meddelas på anslagstavlan. Detta bör vara tillräckligt för att möjliggöra det väsentligaste av det som lagen om vissa anslag på kommuns anslagstavla reglerar. För notarius publicus – som kan begära att hens kontaktuppgifter anslås på kommunens anslagstavla, länsstyrelsen – som ska begära att lokala ordningsföreskrifter som upphävts ska tillkännages på anslagstavlan, eller andra som med stöd av lag eller annan författning får tillkännage information genom de kommunala anslagstavlorna, kommer därför kommunallagens bestämmelser om anslagstavlan att kunna tillämpas.<sup>17</sup> Enligt utredningens mening bör övriga frågor kring hanteringen kunna lösas utan författningsreglering (se vidare i avsnitt 16.12.2). Lagen om vissa anslag på kommuns anslagstavla ska därför upphävas.

---

<sup>17</sup> Se bl.a. 10 § förordningen (1982:327) om notarius publicus, 1 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) och 8 § förmyndarskapsförordningen (1995:379).

### 16.11.6 Lagen om kommunala indelningsdelegerade ska ändras

**Utredningens förslag:** Lagen om kommunala indelningsdelegerade ska ändras till följd av utredningens förslag om bl.a. anslagstavlan. Tillkännagivanden om sammanträden ska ske på de kommunala anslagstavlor och inte i ortstidning. Ledamöterna ska på valfritt sätt kallas till sammanträdena.

**Utredningens bedömning:** Tillkännagivanden ska fortsatt ske på anslagstavlor i varje kommun som har valt indelningsdelegerade.

Enligt lagen om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting ska regeringen i samband med att gränserna mellan kommuner ändras, kommuner går samman eller nya kommuner bildas, utse s.k. indelningsdelegerade. Om en indelningsändring innebär att en ny kommun bildas eller om ändringen annars är av sådan omfattning att kommunen enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla kommunfullmäktige, ska regeringen enligt 1 kap. 17 § den lagen bestämma att kommunen enligt den nya indelningen ska företrädas av indelningsdelegerade från det att dessa har valts till dess de nyvalda fullmäktige börjar sin tjänstgöring. I lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade finns bestämmelser om dessa indelningsdelegerade.

Enligt 4 § lagen om kommunala indelningsdelegerade ska länsstyrelsen snarast möjligt förordna en av de delegerade att utfärda kungörelse om första sammanträdet och föra ordet där, till dess ordförande har valts. Kungörelsen ska minst en vecka före sammanträdesdagen anslås på anslagstavlan i varje kommun som har valt delegerade och inom samma tid sändas med posten till varje delegerad och ersättare. Kungörelsen införs samtidigt i de tidningar i vilka kommunen inför sådana tillkännagivanden som avses i 5 kap. 10 § KL.

Enligt 7 § nämnda lag ska bestämmelsen i 5 kap. 8 § KL om kungörelse om sammanträde med kommunfullmäktige tillämpas på motsvarande sätt i fråga om sammanträde med delegerade. Kungörelsen ska anslås på anslagstavlan i varje kommun som har valt delegerade och införas i de tidningar i vilka kommunen inför tillkännagivanden som avses i 5 kap. 10 § KL.

Enligt 11 § samma lag ska föreskrifterna i bl.a. 5 kap. 62 § KL tillämpas också på delegerade och deras ordförande. Enligt 17 § samma lag ska sådana tillkännagivanden som avses i 6 kap. 30 § andra stycket KL ske på anslagstavlan i varje kommun som har valt delegerade. De nämnda bestämmelserna avser tillkännagivanden av att protokollen över besluten har justerats.

Av 23 § samma lag framgår att beslut av de delegerade, av arbetsutskottet och av de kommittéer som de kan tillsätta enligt 14 § eller av partssammansatta organ får överklagas enligt bestämmelserna i 10 kap. KL. Besluten får överklagas av varje kommun som har valt delegerade och av den som är medlem av en sådan kommun.

Genom utredningens förslag i avsnitt 16.8.1 kommer det inte längre att finnas en fysisk anslagstavla. Innehållet på de kommunala anslagstavlor ska i stället tillkännas på respektive kommuns webbplats. Enligt förslaget i avsnitt 16.11.1 ska ledamöterna inte längre ta del av någon kungörelse utan i stället kallas till sammanträde. Det kan ske på valfritt sätt, även elektroniskt. Kravet på kungörelser i ortstidning föreslås i avsnitt 16.11.2 tas bort. Detta innebär att ändringar ska göras även för kommunala indelningsdelegerade.

Något lagkrav på att kommunala indelningsdelegerade ska ha en egen webbaserad anslagstavla finns dock inte. De utgör visserligen ett beslutande organ i kommunalrättslig mening men de företräder under en övergångsperiod en eller flera kommuner som har egna anslagstavlor. Dessa webbaserade anslagstavlor bör även användas för tillkännagivanden som sker för de kommunala indelningsdelegerade. Det innebär emellertid att samma tillkännagivanden kommer att ske på flera anslagstavlor med risk för att dessa inte kommer att vara identiska eller tillkännas exakt lika lång tid. De riskerna finns dock redan med de nuvarande bestämmelserna. Med hänsyn till hur systemet med indelningsdelegerade är uppbyggt och behovet av att medlemmarna i samtliga kommuner som ingår i den aktuella indelningsändringen får kännedom om sammanträden som hålls och beslut som fattas av de indelningsdelegerade, bör tillkännagivanden fortsatt ske genom anslagstavlor i varje kommun som har valt indelningsdelegerade. De kommer dock att ske på de webbaserade anslagstavlor.

### 16.11.7 Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser ska ändras

**Utredningens förslag:** Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser ska ändras med anledning av utredningens förslag om webbaserad anslagstavla. Tillkännagivanden om samordningsförbundens sammanträden och justerade protokoll ska ske på en för samordningsförbundet egen webbaserad anslagstavla. I förbundsordningen ska regleras på vilken webbplats som samordningsförbundets anslagstavla ska finnas, dvs. på en egen eller på någon av de samverkande kommunernas eller landstingens.

För samordning av rehabiliteringsinsatser får Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen tillsammans med kommuner och landsting bilda samordningsförbund enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Ett samordningsförbund är att likna vid ett kommunalförbund.<sup>18</sup> Det ska bl.a. ha en förbundsordning (9 §) och ska efter förebild från vad som gäller för kommunalförbund med förbundsledning tillämpa ett inte obetydligt antal av bestämmelserna i kommunallagen, däribland 10 kap. KL om överklagande av förbundets beslut (28 §). Vidare ska, i enlighet med 8 kap. 22 KL, det sammanträde då budgeten fastställs vara offentligt och kungöras (19 §). Justeringen av styrelsens protokoll ska tillkännas på anslagstavlan hos varje kommun och landsting som är medlem i förbundet (19 §).

Även om regleringen för samordningsförbunden i stor utsträckning är hämtad från bestämmelserna om kommunalförbund med förbundsledning, förutsätts samordningsförbunden till skillnad från kommunalförbunden inte ha någon egen fysisk anslagstavla. Det kan möjligtvis ses som en brist. De ska i stället använda sig av de deltagande kommunernas och landstingens anslagstavlor. Utredningens förslag om en övergång till webbaserade anslagstavlor för kommuner, landsting och kommunalförbund innebär att samordningsförbunden med en i övrigt oförändrad reglering är hänvisade till att använda sig av de webbaserade anslagstavlor som kommer att finnas hos de samverkande kommunerna eller landstingens för

---

<sup>18</sup> Prop. 2002/03:132 s. 80 ff.

sina tillkännagivanden. I samband med att en sådan förändring ändå måste ske kan det övervägas om inte samordningsförbunden i likhet med vad som gäller för kommunalförbunden borde ha en egen anslagstavla för sina tillkännagivanden. Det skulle då finnas endast en anslagstavla med rättsligt bindande funktion för varje förbund i stället för att anslagen tillkännages på flera webbplatser. Med hänsyn till de stora likheter som finns med kommunalförbund, ser utredningen inte några större nackdelar med ett sådant förslag. Samordningsförbunden ska därför ha egna anslagstavlor. Något krav på att samordningsförbunden ska ha egna webbplatser där anslagstavlan ska finnas föreslår utredningen dock inte. En anslagstavla ska därför antingen finnas på en anslagstavla på samordningsförbundets webbplats eller på någon av de samverkande kommunernas eller landstingens webbplatser. I det sistnämnda fallet måste samordningsförbundets anslagstavla vara lätt att skilja från kommunens eller landstingets egen anslagstavla. På anslagstavlan ska bl.a. tillkännages det sammanträde då budgeten fastställs och justerade protokoll från styrelsen och revisorerna. De övriga samverkande kommunerna eller landstingen bör av informationsskäl ha en länk på sin webbplats till den plats där samordningsförbundets anslagstavla finns. Någon lagreglering om detta behövs inte enligt utredningens mening.

#### 16.11.8 Plan- och bygglagen ska ändras

**Utredningens förslag:** Bestämmelserna i plan- och bygglagen om tillkännagivande av beslut om att anta, ändra eller upphäva en regionplan ska ändras så att det ska ske på en webbaserad anslagstavla.

Av 7 kap. 9 § PBL följer att justeringen av protokollet med ett beslut om att anta, ändra eller upphäva en regionplan tillkännages genom att justeringen av protokollet med beslutet anslås på den plats som bestäms i förbundsordningen för regionplaneorganet. Med hänsyn till utredningens förslag om att kommunernas, landstingens och kommunalförbundens tillkännagivanden ska ske på en webbaserad anslagstavla behöver paragrafen ses över. Tillkännagivanden av beslutet för regionplaneorgan bör ske på mot-

svarande sätt. För de regionplaneorgan som är kommunalförbund kommer det förstås att ske enligt vad som föreslås generellt för kommunalförbund, dvs. på den webbplats där kommunalförbundets anslagstavla finns. För regionplaneorgan som inte är kommunalförbund (regionplaneförbund) har hittills dock inte uttryckligen krävts att de ska ha en anslagstavla. En koppling har ändå funnits till vad som gäller för kommunalförbunden eftersom deras tillkännagivanden ska ske på den plats som bestämts i förbundsordningen. När det nu för kommunalförbundens del föreslås att tillkännagivanden ska ske på en anslagstavla på en webbplats bör motsvarande gälla för regionplaneförbunden. De ska därför någonstans ha en webbaserad anslagstavla. De behöver dock på motsvarande sätt som föreslås för kommunalförbunden inte ha en egen webbplats utan anslagstavlan kan placeras på någon av förbundets medlemmars webbplatser.

### 16.11.9 Behov av ytterligare följdändringar

**Utredningens bedömning:** Det finns ett behov av att successivt anpassa vissa andra författningar, där det hänvisas till de kommunala anslagstavlor, till utredningens förslag om en webbaserad anslagstavla.

Utöver lagen om kommunala folkomröstningar och de författningar som utredningen behandlar i avsnitten 16.11.5–16.11.8 finns det andra bestämmelser och författningar som hänvisar till den kommunala anslagstavlan för olika kungöranden och tillkännagivanden. Vissa av dessa kan behöva ses över till följd av utredningens förslag. Enligt utredningens bedömning handlar det om förordningen om notarius publicus, förordningen (1990:1080) om tillfälliga bilförbud, förmynderskapsförordningen och förordningen (1998:1518) om behörighet till vissa anställningar inom hälso- och sjukvården m.m. Därutöver bör plan- och bygglagen, i vilken utredningen i avsnitt 16.11.8 föreslår en följdändring, ses över eftersom det i den lagen finns ytterligare reglering om anslagstavlan. Enligt bl.a. 3 kap. 13 § PBL ska kommunen kungöra utställning av ett planförslag före utställningstidens början. Kommunen ska anslå kungörelsen på kommunens anslagstavla och införa den i en orts-

tidning. Av kungörelsen ska det framgå var utställningen äger rum samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter på förslaget ska lämnas. Kungörandet ska enligt paragrafen ske enligt lagen om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. Enligt utredningens mening är detta en reglering som skulle kunna anpassas till utredningens förslag om tillkännagivande på den webbaserade anslagstavlan. Det kan för den och de övriga nämnda författningarna dock krävas särskilda överväganden som baseras på bl.a. behoven av dessa särregleringar och av att informera eller med rättsligt bindande verkan tillkänna uppgifter. Utredningen bedömer det inte som lämpligt eller nödvändigt att överväganden om dem sker i anslutning till utredningens arbete även om utredningen anser att t.ex. krav på publicering i ortstidning kan slopas. Om det fortsatt finns behov av särskilda bestämmelser bör terminologin i dem anpassas till kommunallagen så att bl.a. ”kungöra” ersätts med ”tillkänna”.

Den föreslagna regleringen av anslagstavlan ger utrymme för bestämmelser i andra författningar som är utformade med en fysisk anslagstavla som utgångspunkt. De nämnda författningarna bör därför enligt utredningens bedömning kunna tillämpas tills vidare även med en webbaserad anslagstavla. Ska något anslås på den kommunala anslagstavlan enligt dessa författningar kommer det fortsättningsvis att ske på den webbaserade anslagstavlan med den utökade serviceskyldighet som följer av den föreslagna regleringen. Dessa andra författningar behöver sammanfattningsvis visserligen ses över och anpassas till kommunallagen men det kan ske successivt.

## 16.12 Ansvar, säkerhet och genomförande

### 16.12.1 Ansvar och säkerhet

**Utredningens bedömning:** Ansvaret för informationen på anslagstavlan och driften av den vilar på kommunen, landstinget eller kommunalförbundet.



### *Ansvaret för innehållet på anslagstavlan*

Kommuner, landsting och kommunalförbund har redan webbplatser som de själva ansvarar för. I stor utsträckning finns det innehåll som är avsett att finnas på de kommunala anslagstavlor redan på deras webbplatser. Ansvar för det ska fortsatt kvarstå hos dem. Informationen på anslagstavlor ska vara ensidig från kommunernas, landstingens och kommunalförbundens sida. Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor kommer därför inte att vara tillämplig i den delen av deras webbplatser som utgör anslagstavlan.

När det däremot gäller frågor om sekretess och ansvar för personuppgifter är det varje myndighet, dvs. styrelser och nämnder, som enligt lagstiftningen är ansvarig för det. Frågan om vem som inom den kommunala organisationen ansvarar för det som publiceras på den kommunala anslagstavlan måste därför klargöras. Det måste också klargöras vem som har behörighet att lägga in information i systemet, vilket också är en fråga om säkerhet. Det bör dock redan ha lösts med hänsyn till att så gott som alla kommuner och landsting publicerar beslut på sina webbplatser. Någon lagreglering om det bedömer utredningen inte som nödvändig.

### *Säkerheten för anslagstavlan*

Den säkerhet som måste finnas syftar främst till att säkerställa att informationen som lämnas på anslagstavlan finns tillgänglig under den tid som den är aktuell. För sammanträdena är det fråga om tiden för dem och för besluten, den tid som de kan överklagas.

Som nyss nämnts är det viktigt för systemets säkerhet att det klarläggs vem som har rätt att lägga in uppgifter i systemet. Det kan ske genom användaridentiteter och personlig inloggning. Det möjliggör också att det går att identifiera vilka som faktiskt har publicerat uppgifterna på anslagstavlan. Den spårbarheten är väsentlig för att bl.a. motverka manipulering av uppgifterna som publiceras. Utredningen har bedömt att riskerna för manipulering och åverkan dock inte ska överdrivas (se avsnitt 16.7.2). Ser man till de förslag som utredningen därutöver har lämnat, kan konstateras att informationen om kommande sammanträden fortsatt ska upprättas av ordföranden och ska lämnas till ledamöterna. Vidare är tillkännagivandena av de beslut som fattats och eventuella beslutsprotokoll

som publiceras på webbplatserna endast information om besluten och utgör inte handlingarna i original. Detta gäller även de eventuella beslutsunderlag som offentliggörs där. Sammantaget finns den information som ska lämnas på webbplatserna inte bara där utan också i pappersform. Att ha en tillräcklig säkerhet för systemet bör därför inte vara alltför betungande. Allmänt bör kommunerna och landstingen vidta de tekniska åtgärder som är möjliga och rimliga för att hindra andra att påverka uppgifterna på anslagstavlan (jfr kraven för Bolagsverket i 9 § förordningen [2006:1226] om Post- och Inrikes Tidningar). Säkerhetsarbetet bör inledas med en riskanalys.

Även när det gäller ansvaret för informations- och it-säkerhet bör kommunerna och landstingen i stor utsträckning redan ha personal som sköter dessa frågor. En bit över hälften av kommunerna hade 2011 utsett ansvariga för ledning och samordning av informations säkerhetsarbetet och hade tagit fram en informations säkerhetspolicy.<sup>19</sup>

### 16.12.2 Praktiska frågor

**Utredningens bedömning:** De föreslagna reglerna om anslagstavlan behöver inte kompletteras med några regler för den praktiska hanteringen av den.

Enligt 5 kap. 62 § KL ska senast andra dagen efter det att protokollet har justerats justeringen tillkännages på anslagstavlan. Av tillkännagivandet ska framgå var protokollet finns tillgängligt samt vilken dag det har anslagits. Tillkännagivandet får inte tas bort från anslagstavlan före utgången av den tid som gäller för överklagande enligt 10 kap. 6 § första stycket. Överfört till en webbaserad anslagstavla innebär det att informationen på anslagstavlan kan liksom för närvarande sättas upp inom två dagar från det att den är färdig för anslag och tas ned när den inte längre fyller någon funktion. Det innebär att information om kommande sammanträden kan tas bort när sammanträdet har hållits och att information om meddelade

---

<sup>19</sup> SOU 2011:67 s. 50.

beslut kan tas bort när tiden för överklagande av besluten har löpt ut.

Vilket format anslagen ska ha är inte reglerat och bör inte heller regleras för en webbaserad anslagstavla. De ansvariga för tavlorna bör dock redan inför de webbpubliceringar av beslut som sker ha övervägt dessa frågor och då tagit ställning till om dokument ska publiceras i t.ex. pdf-format eller i annat skyddat format och i vilken utsträckning de data som publiceras ska vara öppna så att de kan nyttjas vidare av andra användare.

På samma sätt som nu kan det även uppstå fråga om att felaktiga uppgifter på anslagstavlan behöver rättas. I sådana fall får det bedömas på motsvarande sätt som redan sker, dvs. i huvudsak om rättelsen medför att tillkännagivande måste ske på nytt eller om rättelsen i sig kan rymmas inom det ursprungliga tillkännagivandet.

Ett fel som riskerar att förekomma då och då är att de eventuella länkar som finns på anslagstavlan till material som ska finnas där eller att länkar till kommunalförbundens anslagstavlor är inaktuella. Den risken bör det finnas rutiner för att hantera så att länkarna fungerar och leder till rätt material eller plats.

När uppgifter i protokoll eller andra handlingar tagits bort med hänsyn främst till sekretess och personuppgifter i den version som publicerats på den webbaserade anslagstavlan, bör kommunen eller landstinget upplysa på anslagstavlan om att det har skett. Något lagkrav om det behövs inte utan den frågan bör kunna hanteras inom den bestämmanderätt som ges kommunerna, landstingen och kommunalförbunden att avgöra i vilken utsträckning kommunala beslutsprotokoll ska publiceras på anslagstavlan.

Att information tas bort hindrar inte kommunerna, landstingen och kommunalförbunden från att inrätta elektroniska arkiv där material som offentliggjorts genom anslagstavlan samlas för vidare användning, vilket är en bra service och ökar tillgängligheten till offentliga allmänna handlingar. Detta är dock en fråga för e-förvaltning och e-arkivering och inte en fråga för regleringen av den kommunala anslagstavlan.



# 17 En förbättrad kommunal revision

## 17.1 Den kommunala revisionens uppgift

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). För varje mandatperiod ska fullmäktige utse minst fem revisorer (9 kap. 2 § KL). Revisorer kan inte väljas till ledamöter och ersättare i en nämnd, i en fullmäktigeberedning eller i ett kommunalt företag (4 kap. 6 a § KL).

Revisorerna ska varje år lämna en revisionsberättelse till fullmäktige. Berättelsen ska innehålla ett uttalande om huruvida ansvarsfrihet för de förtroendevalda i styrelsen, nämnder och fullmäktigeberedningar tillstyrks eller inte. De har också en möjlighet att rikta en motiverad anmärkning mot nämnder, fullmäktigeberedningar eller enskilda förtroendevalda (9 kap. 16 och 17 §§ KL). Det är sedan fullmäktige som prövar frågan om ansvarsfrihet (4 kap. 10 § KL). Varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt och kan därför anföra en egen mening i revisionsberättelsen eller avge en egen revisionsberättelse (9 kap. 7 § KL).

Revisorernas granskningsuppgift omfattar all den verksamhet – undantaget i princip myndighetsutövning mot enskild – som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden i den omfattning som följer av god revisionssed (9 kap. 9 och 10 §§ KL). De ska pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Revisorerna ska i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra

granskningen enligt god kommunal revisionssed. De sakkunniga ska ha den insikt och erfarenhet av kommunal verksamhet som krävs för att fullgöra uppdraget (9 kap. 8 § KL). De sakkunnigas rapporter ska fogas till revisionsberättelsen (9 kap. 16 § KL).

Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget är inte valbar till revisor för verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten. Detsamma gäller om någon närstående är redovisningsskyldig i verksamheten. En revisor kan inte heller bli vald till ledamot eller ersättare i en nämnd, styrelse, beredning eller ett kommunalt företag (4 kap. 6 a § KL).

Nämnderna och de enskilda ledamöterna och ersättarna är liksom de anställda skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar de behöver. Revisorerna har också rätt att inventera de tillgångar som nämnderna har hand om och ta del av de räkenskaper och andra handlingar som berör nämndens verksamhet (9 kap. 12 § KL).

I de kommunala företagen finns både yrkesrevisorer som utses av stämman och lekmanrevisorer som utses av fullmäktige. De senare ska utses bland kommunens eller landstingets revisorer. Yrkesrevisorn upprättar en revisionsberättelse till stämman och uttalar sig i den om räkenskapernas riktighet och om styrelsens och vd:s förvaltning. Lekmanrevisorn redovisar sina iakttagelser i en granskningsrapport som ställs till stämman och som tar upp om bolagets verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om bolagets interna kontroll är tillräcklig.

Granskningsrapporten ställs till stämman och därtill biläggs revisionsberättelsen som information till fullmäktige (3 kap. 17 § och 9 kap. 16 § KL).

## 17.2 Förändringar i regelverket sedan 1991

Den kommunala revisionen har varit föremål för flera översyner sedan 1991 års kommunallag trädde i kraft. Den första genomfördes av en parlamentarisk utredning som tillsattes 1997 under namnet Kommunrevisionsutredningen och som kom med sitt betänkande Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> SOU 1998:71.

året därpå. Utredningen ledde senare fram till regeringens proposition En stärkt kommunal revision<sup>2</sup> vars förslag antogs av riksdagen<sup>3</sup>.

Under 2003 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att se över den kommunala revisionen. Utredningen överlämnade betänkandet Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting.<sup>4</sup> Betänkandet låg till grund för propositionen Stärkt revision och ansvarsprovning i kommuner och landsting.<sup>5</sup>

I en departementspromemoria analyserades olika förslag till hur oberoendet i den kommunala revisionen kunde stärkas.<sup>6</sup> Skrivelsen samt Statskontorets rapport En mer oberoende kommunal revision – analys av tänkbara åtgärder låg till grund för propositionen Oberoendet i den kommunala revisionen.<sup>7</sup>

Med anledning av dessa, har det skett ändringar i lagstiftningen kring den kommunala revisionen som beskrivs i det följande.

### 17.2.1 Propositionen En stärkt kommunal revision

#### *Jävsregler infördes*

Kommunallagens jävsregler för förtroendevalda och anställda i nämnder utvidgades till att även omfatta de förtroendevalda revisorerna (9 kap. 4 och 6 §§ KL). Samtidigt infördes en regel att revisorerna ska besluta samfällt i jävsfrågor (9 kap. 5 § KL).

#### *Krav på att förtroendevalda revisorer ska biträdas av sakkunniga infördes*

Ett krav infördes att revisorerna i sin granskning ska biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som de själva bestämmer (9 kap. 8 § KL). De sakkunnigas rapporter ska bifogas de förtroendevalda revisorernas revisionsberättelse (9 kap. 16 § KL). Syftet var att stärka revisorernas ställning.

---

<sup>2</sup> Prop. 1998/99:66.

<sup>3</sup> Bet. 1998/99:KU30 och SFS 1999:621.

<sup>4</sup> SOU 2004:107.

<sup>5</sup> Prop. 2005/06:55.

<sup>6</sup> Ds 2009:11.

<sup>7</sup> Prop. 2009/10:46.

*Krav på att de sakkunniga ska ha viss kompetens infördes*

För att markera betydelsen av revisionens arbete infördes en bestämmelse i kommunallagen om att de sakkunniga ska ha den insikt och den erfarenhet av kommunal verksamhet som fordras för att kunna fullgöra uppdraget (9 kap. 8 § KL).

*Initiativrätt i fullmäktige och nämnder infördes*

Varje revisor fick rätt att löpande under året i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar väcka ärenden som rör granskningen, (4 kap. 17 och 17 a §§ samt 5 kap. 23 § KL). Syftet med regleringen var att markera revisorernas självständighet gentemot uppdragsgivaren, fullmäktige. Vidare infördes en lagreglering om att en nämnd kan kalla revisorerna till ett sammanträde för att lämna upplysningar (6 kap. 19 § KL).

*Rätten till information förtydligades*

Revisorernas rätt till information förtydligades så att det även explicit framgår av lagen att revisorerna inte bara har möjlighet att få upplysning från en nämnd som kollektiv, utan att även de enskilda ledamöterna och ersättarna i en nämnd har upplysningsskyldighet (9 kap. 12 § KL).

## **17.2.2 Propositionen Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting**

*Valbarheten inskränktes*

För att markera revisionens objektivitet och opartiskhet begränsades valbarheten för revisorerna. En regel infördes om att en revisor inte ska vara valbar till uppdrag som ordförande eller vice ordförande i fullmäktige, ledamot eller ersättare i nämnd eller fullmäktigeberedning, eller som ledamot eller suppleant i kommunala företag.



*Ansvarsprövningen förstärktes*

Betydande ändringar gjordes i reglerna om fullmäktiges ansvarsprövning. För det första infördes ett stadgande att fullmäktige ska motivera sitt ställningstagande i frågan om ansvarsfrihet. En sådan motivering ansågs vara av intresse oavsett om fullmäktige valt att följa revisorernas förslag eller inte (5 kap. 25 a § första stycket KL).

För det andra infördes en regel om att fullmäktige aktivt ska ta ställning till eventuella anmärkningar från revisorernas sida och motivera sitt beslut (5 kap. 25 a § andra stycket KL). På detta sätt synliggörs revisorernas bedömningar, vilket regeringen ansåg vara viktigt ur ett kommunaldemokratiskt perspektiv.

För det tredje beslutades att fullmäktige kan rikta anmärkning även om revisorerna inte gjort det (5 kap. 25 a § tredje stycket KL).

För det fjärde infördes en bestämmelse om att revisorerna skulle få rätt att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen (5 kap. 31 § KL). Revisorerna gavs därmed en ovillkorlig rätt, men inte skyldighet, att delta vid det fullmäktigesammanträde där revisionsberättelsen behandlas.

*Antalet revisorer ökades och revisorsersättare togs bort*

Minimiantalet revisorer ökades från tre till fem, samtidigt som revisorsersättarna avskaffades (9 kap. 2 § KL).

*Skyldigheten att anlita sakkunniga förtydligades*

En lagreglering infördes om att revisorerna i sin granskning ska biträdas av sakkunniga i den omfattning som behövs för att fullgöra granskningen enligt god revisionssed (9 kap. 8 § KL). Syftet med tillägget var att understryka kravet på att sakkunniga ska anlitas för att tillgodose kravet på en fullgod revision. Tillägget medförde också ett krav på en likvärdig bedömning över landet. Behovet av sakkunnigas medverkan kan dock variera med hänsyn till kommunens eller landstingets storlek samt komplexiteten i verksamheten.

### 17.2.3 Propositionen Oberoendet i den kommunala revisionen

*Revisorer får inte längre sitta i fullmäktige*

I kommunallagen infördes ett förbud mot att välja ledamöter i fullmäktige till revisorer i den kommunen eller landstinget (4 kap. 6 a § första stycket KL).

*Regeringen gjorde bedömning att den kommunala revisionen inte ska övergå till annan huvudman*

Regeringen gjorde i propositionen bedömningen att revisionen inte ska övergå till någon annan huvudman som exempelvis staten, utan ska fortsätta att vara ett kommunaldemokratiskt kontrollinstrument.

### 17.2.4 Förändringar med anledning av andra utredningar

Efter förslag i departementspromemorian Kommunalt domstols-trots<sup>8</sup> gavs revisorerna en utvidgad granskningsmöjlighet fr.o.m. den 1 juli 2002. Granskningen kan därefter också innefatta hur nämnderna verkställer avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar (9 kap. 10 § KL). Revisorerna ålades också en anmälnings-skyldighet gentemot berörd nämnd och fullmäktige, om misstanke finns att beslut i allmän förvaltningsdomstol åsidosatts (9 kap. 9 § KL).<sup>9</sup>

I enlighet med Ekonomiförvaltningsutredningens förslag i betänkandet God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting<sup>10</sup> genomfördes en lagändring (9 kap. 9 a § KL) som innebär att revisorerna är skyldiga att bedöma om resultatet i delårsrapporten och årsbokslutet är förenligt med fullmäktiges mål.<sup>11</sup>

Genom en lagändring, som initierades i propositionen Den nationella utvecklingsplanen för vård och omsorg om äldre,<sup>12</sup> utökades revisorernas möjlighet att granska hur nämnder verkställer egna

---

<sup>8</sup> Ds 2000:53.

<sup>9</sup> Prop. 2001/02:122.

<sup>10</sup> SOU 2001:76.

<sup>11</sup> Prop. 2003/04:105.

<sup>12</sup> Prop. 2005/06:115.

gynnande beslut enligt socialtjänstlagen (9 kap. 10 § KL).<sup>13</sup> På samma sätt har revisorerna nu också möjlighet att granska hur nämnder verkställer egna gynnande beslut enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.<sup>14</sup>

Sedan 2006 ska revisorerna också intyga om öppen eller separat särredovisning har upprättats i enlighet med lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. De ska också sedan 2007 granska och intyga särredovisning och årsrapport för fjärrvärmeverksamhet enligt förordningen (2006:1203) om redovisning av fjärrvärmeverksamhet.

### 17.2.5 Sammanfattande slutsats

Det kan konstateras att ett omfattande reformarbete har bedrivits i syfte att stärka den kommunala revisionen. Flera åtgärder har vidtagits för att stärka både oberoendet och professionaliteten hos den kommunala revisionen.

Vad gäller *oberoendet* har jävsregler införts för revisorerna. Genom flera succesiva reformer har möjligheten att vara aktiv som ledamot i fullmäktige och nämnder vid sidan av uppdraget som revisor inskränkts. En kommunal revisor kan i princip inte ha andra uppdrag som förtroendevald i den kommun eller det landsting hen är revisor i.

Vad gäller *professionalitet* så infördes i slutet av 1990-talet en rätt för de förtroendevalda att anlita sakkunniga för granskningen. Revisorerna hade redan innan reformen i praktiken anlitat sakkunniga, men lagändringen tydliggjorde de sakkunnigas existens. I kommunallagen ställdes också krav på att bara sakkunniga skulle ha den kompetens som behövdes för denna typ av granskning. Kravet på att anlita sakkunniga har därefter skärpts genom att dessa ska anlitas i den omfattning som behövs för att fullgöra granskningen enligt vad som följer av god revisions sed. Det är alltså inte valfritt för revisorerna att anlita sakkunniga. Genom kravet på att de sakkunnigas rapporter ska bifogas revisorernas rapport till fullmäktige har ytterligare understrukits deras roll i revisionsprocessen.

---

<sup>13</sup> Bet. 2005/06:SoU26.

<sup>14</sup> Bet. 2007/08:SoU8.

Fullmäktiges roll i processen har också förtydligats genom kravet på att fullmäktige ska motivera sitt ställningstagande till revisorernas förslag.

### 17.3 Utredningens uppdrag

I tilläggsdirektiven till utredningen anger regeringen att en förbättrad revision ger ökade möjligheter till en god intern kontroll och en effektiv verksamhetsstyrning samt till medborgerlig insyn och minskad risk för korruption. Regeringen anser att det finns anledning att överväga om den kommunala revisionen behöver förstärkas ytterligare.

Mot denna bakgrund ska utredningen analysera och vid behov lämna förslag på hur den kommunala revisionen kan förstärkas. I uppdraget ingår att överväga en ytterligare professionalisering av den kommunala revisionen, men även revisionens granskningsuppdrag. En ytterligare professionalisering skulle enligt direktiven kunna innebära att revisionen bedrivs enbart av yrkesrevisorer eller att de sakkunniga biträdenas roll i stället förstärks inom ramen för den nuvarande revisionen. Vidare ska utredningen analysera om ändringar eller förtydliganden i granskningsuppdraget kan öka revisionens oberoende och skapa förutsättningar för en mer ändamålsenlig process för ansvarsprövning. I detta sammanhang ska utredningen analysera revisionens uppdrag att lämna uttalanden till fullmäktige i frågan om ansvarsfrihet för nämnder, fullmäktigeberedningar och enskilda förtroendevalda. Därutöver ska ordningen för fullmäktiges beredning av frågan om ansvarsfrihet och hantering av revisionsrapporter analyseras. Behovet av förändringar ska prövas utifrån effektivitet och insyn samt demokratisk legitimitet. I uppdraget ingår inte att föreslå att ansvaret för den kommunala revisionen ska övergå till någon annan huvudman.

#### *Uppdraget innebär vissa begränsningar*

Det kan alltså konstateras att regeringen anger ett antal frågor som utredningen bör överväga. Det som ska utredas är både hur själva revisionen ska utföras, men också proceduren i fullmäktige.

Vad först gäller frågan hur revisionen ska bedrivas anger regeringen att utredningen ska pröva om själva granskningsuppdraget behöver förändras på något sätt. Detta tar alltså sikte på hur revisorerna bedriver sitt uppdrag. Vidare ska utredningen pröva frågan om revisionen även fortsättningsvis ska uttala sig i ansvarsfrihetsfrågan. Direktiven innebär alltså en begränsning på det sättet att det inte ingår i uppdraget att pröva om systemet ska avskaffas. Frågan som utredningen ska ta ställning till är enbart om det ska finnas något förslag från revisorerna i frågan. Ytterligare en fråga kring revisionens bedrivande som utredningen ska ta ställning till är om revisionen ska bedrivas enbart av yrkesrevisorer eller om de sakkunnigas roll ska stärkas på något annat sätt. Det ingår dock inte i utredningens uppdrag att föreslå att exempelvis staten skulle vara huvudman för den kommunala revisionen. Vad gäller frågan om proceduren i fullmäktige ska utredningen pröva frågan om hur ansvarsprövningsprocessen bereds och generellt hur revisionsrapporter hanteras.

## 17.4 Kommunal revision i jämförelse med andra former av revision

### *Allmänt om begreppet revision*

Begreppet ”revision” härstammar från det latinska ordet ”revidere” som betyder att se tillbaka. Revision har traditionellt setts som en form av efterhandskontroll av ett granskningsföremåls ekonomiska rapporter eller aktiviteter.<sup>15</sup>

Revision blir aktuell i en situation där en huvudman behöver information om en uppdragstagares uppträdande i olika avseenden. Detta kan exempelvis gälla fullmäktige i förhållande till nämnderna men även aktieägarna i ett företag i förhållande till styrelse och vd, eller föreningsmedlemmarna i en ideell förening i förhållande till styrelsen.

Flint menar att för att revision ska bli aktuell måste uppdragstagaren vara ansvarig (accountable) i något avseende i förhållande till huvudmannen. För att en revision vidare ska bli aktuell måste

---

<sup>15</sup> Lundin, Revision reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet, ESO 2010:6, s. 27.

också prövningen av ansvaret vara för komplicerad eller av för stor betydelse för huvudmannen för att detta ska vara möjligt utan revision.<sup>16</sup>

Revisionens roll är att förse huvudmannen med relevant information. Lundin menar i en ESO-rapport om revision från 2010 att för att detta ska vara möjligt behövs trovärdighet hos revisionen. För att revisionen ska vara trovärdig krävs i sin tur att revisionen är kompetent och oberoende.

I begreppet kompetens ligger enligt Lundin att revisionen har full frihet att granska och rapportera om vad den finner. Granskningen måste också ske mot vissa allmänt godkända standarder mot vilka uppdragstagarens prestation ska bedömas.<sup>17</sup> Att granskningen ska ske mot en godkänd standard kan exempelvis avse olika former av krav på god redovisningssed. Förutom att uppdragstagaren ska tillämpa olika standarder brukar det också finnas tydliga krav på att revisorerna själva ska följa olika standarder. Det kan exempelvis avse hur revisionen ska bedrivas och krav på särskild sakkunskap hos revisorerna.

Att granskningen ska vara oberoende syftar enligt Lundin till att garantera att granskningen inte sker utifrån otillbörliga hänsyn. Oberoendet har en subjektiv sida där den handlar om den enskilde revisorns förmåga att inte ta otillbörliga hänsyn. Den objektiva sidan tar sikte på om revisionen uppfattas som oberoende av en utomstående, rimligt välinformerad betraktare. Lundin menar slutligen att revisionens resultat måste ges offentlighet för att få trovärdighet.<sup>18</sup>

Diamant anser att med oberoende avses att en revisor ska värna sin opartiskhet, objektivitet och självständighet. Oberoendet ska ses som det samlade knippet av krav som uppställs på revisorns agerande för att han ska uppnå den efterfrågade opartiskheten, objektivitet och självständighet.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Flint, *Philosophy and Principles of Auditing*, s. 22.

<sup>17</sup> Lundin, *Revision reviderat – en rapport om en kommunal angelägenhet*, ESO 2010:6, s. 29.

<sup>18</sup> Lundin, *Revision reviderat – en rapport om en kommunal angelägenhet*, ESO 2010:6, s. 29.

<sup>19</sup> Diamant, *Revisors oberoende – om den svenska oberoenderegleringens utveckling, dess funktion och konstruktion*, s. 30 f.

### 17.4.1 Kommunala revisorers granskning

Revisorernas granskningsuppgift omfattar all den verksamhet – undantaget i princip myndighetsutövning mot enskild – som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden i den omfattning som följer av god revisionssed (9 kap. 9 och 10 §§ KL). Granskningen omfattar samtliga nämnder. Det går alltså inte att exempelvis bara granska en nämnd en gång per mandatperiod. Granskningen sker dock utifrån en risk- och väsentlighetsanalys, vilket påverkar omfattningen av granskningen av varje nämnd.

Revisionen ska pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig. Vad som avses med god revisionssed är inte fastställt utan är något som växer fram genom ett kontinuerligt samspel mellan revisionsteori, revisionspraktik och lagstiftning samt med den kommunala särarten i förgrunden.<sup>20</sup> SKL dokumenterar på eget initiativ vad organisationen anser ingår i begreppet god revisionssed i kommunal verksamhet.

I SKL:s skrift om god revisionssed anges<sup>21</sup> att, med att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, avses att verksamheten lever upp till fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt gällande lagstiftning och andra föreskrifter som gäller för verksamheten och klarar att genomföra sitt uppdrag med tillgängliga resurser. Vidare ska styrelsen och nämnden ha en styrning och uppföljning mot mål och beslut. Granskning kan även avse verksamhet som överlämnats till privata utförare. I detta fall granskar dock revisorerna att den ansvariga styrelsen eller nämnden följer upp den privata utföraren och den verksamhet den bedriver. Den privata utföraren som organisation är däremot inte objekt för revisorernas granskning och ansvarsprövning.

Kravet på att räkenskaperna är rättvisande innebär enligt SKL att den externa redovisningen ger en rättvisande bild av resultat och ställning samt att årsredovisning och delårsrapport är upprättade i enlighet med lagstiftning och god redovisningssed. Vidare ska en

---

<sup>20</sup> Prop. 1998/99:66 s. 67.

<sup>21</sup> SKL, God revisionssed i kommunal verksamhet, s. 30 ff.

granskning göras av den interna redovisningen för att kontrollera att processer, system och rutiner är utformade och fungerar så att de kan ligga till grund för styrning, ledning, uppföljning och kontroll av den verksamhet som bedrivs.

Att den interna kontrollen är tillräcklig innebär enligt SKL att kontrollen är aktiv och ändamålsenlig, dvs. att den förebygger, upptäcker och åtgärdar, och att arbetet med den interna kontrollen är strukturerat samt integrerat i organisation, system och det löpande arbetet.

### *Effektivitets- och redovisningsrevision*

Granskning ska göras utifrån både effektivitets- och redovisningsperspektiv. Med redovisningsrevision avser utredningen att pröva frågan om räkenskaperna är rättvisande, vilket innebär att granska årsredovisning och delårsrapporter i syfte att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande. Med effektivitetsrevision avser utredningen att pröva om verksamheten bedrivs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. I vissa sammanhang används begreppet verksamhetsrevision eller förvaltningsrevision som synonymer till effektivitetsrevision.

### *Särskilda sakkunniga ska anlitas*

Revisorerna ska i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra granskningen enligt god kommunal revisionsordning. De sakkunniga ska ha den insikt och erfarenhet av kommunal verksamhet som krävs för att fullgöra uppdraget (9 kap. 8 § KL). Frågan om de sakkunniga ska omfattas av en särskild offentlighetslagstiftning har diskuterats. Detta har dock avfärdats med hänvisning till bl.a. att sådana krav inte är förenliga med upphandlingslagstiftningen.<sup>22</sup> Ett system för frivillig certifiering har dock införts i regi av den ideella föreningen SKYREV.<sup>23</sup> Ett stort antal sakkunniga har också certifierats genom detta frivilliga system.

---

<sup>22</sup> SOU 2004:107 s. 173.

<sup>23</sup> Branschorganisation för kommunala yrkesrevisorer.



Mycket av den konkreta granskningen i kommuner och landsting utförs av de sakkunniga. En förutsättning för att revisionen ska kunna fullgöra sitt uppdrag är därför att det finns tillräckliga resurser för det. Den totala kostnaden för att revidera styrelse, nämnder och beredningar i landets samtliga kommuner uppgick 2011 till 365 miljoner kronor. Motsvarande kostnad uppgick 2007 till 336 miljoner kronor. Detta inkluderar inte kostnaden för lekmanrevision i kommunala företag.<sup>24</sup>

Cirka 40 procent av de totala revisionskostnaderna utgörs av arvoden och ersättningar till revisorerna samt kostnader för utbildning, konferenser och administration m.m. Resterande del är kostnader för sakkunniga (konsulter och anställda), dvs. kostnader för granskning. Ett annat sätt att åskådliggöra vad revisionen kostar är att ställa revisionskostnaden i relation till kommunens verksamhetskostnad. År 2011 uppgick den genomsnittliga revisionskostnaden för landets samtliga kommuner till 0,86 promille av kommunernas totala verksamhetskostnader. Motsvarande siffror för åren 2007 och 2004 var 0,87 respektive 0,91 promille. Verksamhetens kostnader har således ökat mer än kostnaden för revision.<sup>25</sup>

Kostnaden varierar också kraftigt mellan olika kommuner. I små kommuner med mindre än 10 000 invånare är den genomsnittliga årliga kostnaden 520 000 kronor, med en spannvidd från 180 000 kronor till 980 000 kronor.

Transparency International Sverige, en ideell förening som verkar mot korruption, anser att i syfte att minska korruptionsrisker i kommunal förvaltning bör regeringen utreda ett system för minimibudget för den kommunala revisionen uttryckt i hur stor del av den kommunala budgeten som ska användas till revision.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> SKL, Revisorernas ekonomi i kommunerna, s. 6 ff.

<sup>25</sup> SKL, Revisorernas ekonomi i kommunerna, s. 6 ff.

<sup>26</sup> Transparency International, Korruption i kommuner och landsting, s. 34.

## 17.4.2 Revision i privaträttslig form

Krav på att anlita revisorer finns bl.a. i aktiebolag över en viss storlek<sup>27</sup>, europabolag med säte i Sverige<sup>28</sup>, ekonomiska föreningar<sup>29</sup>, europakooperativ med säte i Sverige<sup>30</sup>, sparbanker<sup>31</sup> och medlemsbanker<sup>32</sup>. Vidare är handelsbolag med en eller flera juridiska personer som delägare, skyldiga att ha minst en revisor.

Enligt revisorslagen (2001:883) beslutar revisorsnämnden om auktorisation av revisorer. En revisor ska iaktta god revisorssed och är också skyldig att se till att eventuella biträden till revisorn följer god revisionssed. God revisorssed syftar främst på normer, både i författning och i praxis för revisorernas yrkesmässiga uppträdande, medan god revisionssed avser motsvarande normer för hur revisionsuppdraget ska utföras. Det brukar anses att god revisorssed omfattar även god revisionssed.<sup>33</sup> Revisorsnämnden utvecklar i olika uttalanden vad som ingår i god revisorssed.<sup>34</sup>

För att få bli revisor krävs en högskoleutbildning med ett visst fastställt innehåll, bl.a. företagsekonomi och handelsrätt, samt tre års arbetslivserfarenhet av revision under handledning av en auktoriserad revisor. Slutligen krävs godkänt resultat på ett prov som anordnas av revisorsnämnden.

Enligt 21 § revisorslagen är en revisor skyldig att för varje revisionsuppdrag pröva om det finns omständigheter – faktiska eller synbara – som kan rubba förtroendet för dennes opartiskhet eller självständighet. Om det finns någon sådan omständighet, ska revisorn avböja eller avsäga sig uppdraget, såvida det inte i det enskilda fallet har vidtagits åtgärder som medför att det inte finns anledning att ifrågasätta dennes opartiskhet eller självständighet.

---

<sup>27</sup> 9 kap. 1 § ABL.

<sup>28</sup> Artiklarna 61 och 62 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 av den 8 oktober 2001 om stadga för europabolag (EGT L 294, 10.11.2001, s. 1–21, Celex 32001R2157) jfr med 9 kap. 1 § ABL.

<sup>29</sup> 8 kap. 1 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.

<sup>30</sup> Artikel 68 i rådets förordning (EG) nr 1435/2003 av den 22 juli 2003 om stadga för europeiska kooperativa föreningar, SCE-föreningar (EUT L 207, 18.8.2003, s. 1–24, Celex 32003R1435).

<sup>31</sup> 4 a kap. 1 § sparbankslagen (1987:619).

<sup>32</sup> 7 a kap. 1 § lagen (1995:1570) om medlemsbanker.

<sup>33</sup> Lundin, *Oberoende i kommunal revision – en studie av den kommunala revisionens oberoende*, s. 12.

<sup>34</sup> Diamant, *Revisors oberoende – om den svenska oberoenderegleringens utveckling, dess funktion och konstruktion*, s. 60 ff.

### *Granskningsuppdraget*

Revisorerna ska i aktiebolag granska bolagets årsredovisning och bokföring samt styrelsens och vd:ns förvaltning (9 kap. 3 § ABL). Syftet med förvaltningsrevisionen är i huvudsak att upptäcka eller förebygga olagliga eller på annat sätt oförsvarliga förvaltningsåtgärder. Det är inte revisorernas uppgift att kritisera den ekonomiska lämpligheten av förvaltningsåtgärder, utöver vad som kan föranleda vägrad ansvarsfrihet och skadeståndstalan eller som i övrigt innebär pliktöverträdelser eller pliktförsummelse.<sup>35</sup>

Inriktningen på granskningen är liknande i andra privaträttsliga organ. I exempelvis ekonomiska föreningar ska revisorerna i den omfattning som följer av god revisionssed, granska föreningens årsredovisning jämte räkenskaperna samt styrelsens och vd:ns förvaltning.<sup>36</sup>

### **17.4.3 Revision i staten**

Riksrevisionen ansvarar för revision i staten. Riksrevisionen är riksdagens granskningsorgan och riksdagen är dess uppdragsgivare. Riksrevisionen bildades den 1 juli 2003 efter en konstitutionell förändring där dåvarande Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket lades ner och Riksrevisionen inrättades som en ny myndighet under riksdagen. Genom beslutet att inrätta en sammanhållen revisionsmyndighet markerade riksdagen betydelsen av att förstärka sin kontrollmakt på det ekonomiska området och stärkte oberoendet i den statliga revisionen.

Riksdagen väljer tre riksrevisorer som leder verksamheten och ansvarar för granskningen. Vid sidan av dessa finns även ett parlamentariskt råd för riksrevisionen.

Riksrevisionen granskar enligt 2 och 3 §§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet (nedan SrL) statlig verksamhet både avseende regeringen, de statliga myndigheterna, men även riksdagsförvaltningen och de myndigheter som ligger under riksdagen.

Det finns i regleringen av Riksrevisionen en tydlig uppdelning mellan effektivitetsrevision och redovisningsrevision. Vad gäller effek-

---

<sup>35</sup> Prop. 1975:103 s. 242 och prop. 1997/98:99 s. 258.

<sup>36</sup> 8 kap. 10 § lagen om ekonomiska föreningar.

tivitetsrevisionen ska denna enligt 4 § SrL främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet men den får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser.

När det gäller redovisningsrevisionen avser denna en granskning av årsredovisningen och har till syfte att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande. Denna granskning ska enligt 5 § SrL ske enligt god revisionsd. Tanken är att begreppet god revisionsd ska motsvara begreppets innebörd i privat revision.<sup>37</sup>

Några formella krav på utbildning eller erfarenhet finns inte avseende riksrevisorerna eller de anställda i övrigt på Riksrevisionen. Vad gäller redovisningsrevisionen sker en intern utbildning av ekonomer med ett prov som ska motsvara provet i privat verksamhet.<sup>38</sup>

I syfte att bidra till revisionens oberoende framgår av 13 kap. 8 § RF att riksdagen endast får skilja en riksrevisor från uppdraget om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. Av 8 kap. 12 § RO framgår att en riksrevisor inte får inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka riksrevisorns självständiga ställning. Vidare är varje riksrevisor enligt 14 § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen skyldig att lämna information om bl.a. vissa aktieinnehav och avlönade uppdrag vid sidan av uppdraget som riksrevisor.

#### 17.4.4 Konstitutionsutskottets granskning

Konstitutionsutskottet granskar statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning (13 kap. 1 § RF). Utskottet har rätt att få protokoll och handlingar som hör till regeringsärenden. Minst en gång per år ska konstitutionsutskottet meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning funnit värt att uppmärksamma. Riksdagen kan med anledning av detta göra en framställning till rege-

<sup>37</sup> Prop. 2001/02:190 s. 157.

<sup>38</sup> Information från Riksrevisionens webbplats. Hämtat 2014-01-21.

ringen (13 kap. 2 § RF). Ytterst har konstitutionsutskottet en möjlighet att väcka åtal mot ett statsråd om detta genom brott grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt (13 kap. 3 § RF).

Syftet med konstitutionsutskottets granskning är enligt förarbetena en rättskontroll, närbesläktad med den rätts- och förvaltningskontroll som sedan länge utövas av riksdagens ombudsmanna- och revisorsinstitutioner.<sup>39</sup> I praxis har dock utskottet fått en roll av att granska mera kontroversiella politiska frågor där frågan om regeringen ska kritiseras ofta delas mellan majoritet och opposition. Sedan 1997/98 års riksmöte publiceras två betänkanden årligen där ett fokuserar på rättslig och administrativ praxis, medan det andra fokuserar på mera kontroversiella beslut.<sup>40</sup>

Konstitutionsutskottets och Riksrevisionens granskningar kan delvis överlappa varandra. I förarbetena anger regeringen att detta är ofrånkomligt. Granskningen har dock olika syften. Konstitutionsutskottets granskning har en juridisk och administrativ inriktning, medan Riksrevisionens är av effektivitets- och redovisningsrevisionell karaktär. Den ena görs av ett politiskt sammansatt riksdagsorgan, den andra av en tjänstemannalett myndighet under riksdagen. Att ett och samma område eller problem belyses av både konstitutionsutskottet och Riksrevisionen behöver således, enligt regeringens bedömning, inte ses som ett problem. Det bör inte heller finnas någonting som hindrar att ett informationsutbyte sker mellan utskottet och Riksrevisionen.<sup>41</sup>

#### 17.4.5 Likheter och skillnader

Den kommunala revisionen uppvisar likheter med både statlig och privaträttslig revision. Privaträttslig revision och kommunal revision syftar dock, till skillnad från statlig revision, att utmyнна i ett uttalande om ansvarsfrihet tillstyrks eller inte för de redovisningsansvariga. Detta innebär att granskningen alltid har till yttersta syfte att utgöra ett underlag för ett uttalande i ansvarsfrihetsfrågan. Fullmäktiges roll i revisionsprövningen har också stora likheter med bolagsstämman i ett aktiebolag. På basen av revisionens uttalande

---

<sup>39</sup> Prop. 1973:90 s. 415.

<sup>40</sup> Holmberg m.fl., Grundlagarna, s. 530.

<sup>41</sup> Prop. 2001/02:190 s. 62.

kan fullmäktige, respektive stämman besluta om vägrad ansvarsfrihet och besluta att entlediga ledamöter och ytterst väcka en skadeståndstalan.

Den kommunala revisionen har dock ett bredare uppdrag än den privaträttsliga revisionen genom att det ska göras en effektivitetsrevision vid sidan av redovisningsrevisionen. Privaträttsliga revisorer ska också granska förvaltningen men uppdraget är snävare genom att det inte syftar till att generellt ta ställning till lämpligheten av olika beslut. I detta avseende finns tydliga likheter mellan de kommunala revisorerna och Riksrevisionen respektive konstitutionsutskottets granskning.

## 17.5 Revisorernas granskningsuppdrag och resurser

**Utredningens bedömning:** Revisorernas granskningsuppdrag är tydligt reglerat. De kommunala revisorerna behöver tillförsäkras tillräckliga resurser för sitt uppdrag.

**Utredningens förslag:** Fullmäktiges presidium ska upprätta förslaget till budget för revisorer.

Av 9 kap. 9 § KL följer att revisorerna årligen ska utifrån god revisionssed granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. De har rätt till alla de upplysningar från nämnder och de anställda som behövs för uppdraget. Från rättslig utgångspunkt ser utredningen inte att revisorernas uppdrag behöver förtydligas. Revisorernas mandat och uppdrag är klart formulerat.

I vad mån de förtroendevalda och allmänheten har förtroende för den kommunala revisionen kan diskuteras. I en undersökning som SKL gjort bland fullmäktiges ordförande, nämndordförande och kommundirektörer hade 76 procent av de tillfrågade stort eller mycket stort förtroende för den kommunala revisionen 2013. Förtroendet hade minskat något sedan 2007 då motsvarande siffra var 79 procent.<sup>42</sup>

I en annan enkätundersökning från statsvetarna Berg m.fl. riktade till ledande politiker och tjänstemän i kommuner, konstateras

<sup>42</sup> SKL, Den kommunala revisionens förtroende – undersökning i kommuner, landsting och regioner.

att andelen som instämmer i bedömningen att den kommunala revisionen är ett viktigt kontrollinstrument för att stävja eller avslöja maktmissbruk och korruption har fallit från 56 procent till 43 procent mellan åren 2008 och 2011.<sup>43</sup>

Det är enligt utredningens mening allvarligt om tilltron till den kommunala revisionen har försvagats. Samtidigt är det viktigt att notera att den kommunala revisionen inte kan vara det enda kontrollinstrumentet i den kommunala förvaltningen. Varje nämnd har enligt 6 kap. 7 § KL ansvaret för sin interna kontroll. En revision kan aldrig granska varenda verifikation i den kommunala förvaltningen utan kontrollen måste i första hand avse att nämnderna har system för intern kontroll. Revisionens roll är också vidare än att enbart kontrollera den interna kontrollen och att redovisningen är rättvisande. Revisorer granskar också om verksamheten sköts effektivt från olika aspekter, det som karakteriseras som effektivitetsrevision. Revisionen har alltså flera roller. För att revisionen ska kunna hantera dessa olika roller krävs både kompetens och resurser för att göra kvalificerade utredningar. Revisionen behöver adekvata resurser.

För att revisorerna ska kunna utföra sitt uppdrag krävs alltså resurser. Det kan konstateras att det varierar mycket mellan olika kommuner och landsting hur mycket dessa anslår för dess revision. Framför allt vissa små kommuner anslår ett mycket lågt belopp för revision. Eftersom dessa kommuner inte har egna anställda handlar det om att upphandla sakkunniga. De resurser som anslås räcker dock endast till en mycket begränsad granskning. Företrädare för revisionen som utredningen varit i kontakt med pekar också på att resurserna för att göra en kvalitativ god granskning är alldeles för små i vissa kommuner. Det är inte enbart resurser för själva granskningen som saknas, ofta saknas även förvaltningsstöd till revisorerna som sådana, för att exempelvis upprätta granskningsplaner och utforma förfrågningsunderlag till upphandlingar.

Enligt utredningens mening är det inte rimligt att så begränsade resurser anslås. Ska en god revision kunna ske utifrån alla de aspekter som god kommunal revisionssed kräver, måste tillfredsställande resurser anslås. Att i lag fastslå någon bestämd summa är dock en-

---

<sup>43</sup> Berg, m.fl., Allmän nytta eller egen vinning – en ESO-rapport om korruption på svenska, ESO 2013:2 s. 148 f.

ligt utredningen inte möjligt. Det finns inte någon självklar nivå för vad som krävs för att uppnå god revision. Vissa kommuner och landsting kan också på grund av lokala behov behöva mycket resurser medan andra kommuner och landsting kan klara sig med mer begränsade resurser. Om ett krav på att anslå ett visst andels-tal, t.ex. 0,7 promille av kommunens eller landstingets budget, till revision skulle fastställas i lag finns risken att de kommuner och landsting som egentligen borde anslå mer medel betraktar kravet som ett tak snarare än ett golv. Mot denna bakgrund menar utredningen att det inte är möjligt att föreslå en bestämmelse i kommunallagen som reglerar vilka resurser som revisionen ska få. Utredningen vill dock betona att redan med nuvarande ordning ska revisorerna enligt 9 kap. 8 § KL anlita sakkunniga i ”den omfattning som behövs för att fullgöra granskning enligt god revisions-sed”. Kommunallagen ställer alltså redan i dag krav på att revisorerna ges rimliga resurser för att kunna utföra en granskning enligt god sed.

#### *Presidiet ska upprätta revisionens budget*

Styrelsen ansvarar för att upprätta förslag till budget, i vilken också anslaget till revisionen bestäms. Mot bakgrund av att revisorerna ska revidera styrelsen är det dock inte lämpligt att förslaget till budget upprättas av styrelsen. Det normala är att budgeten upprättas av fullmäktiges presidium, dvs. fullmäktiges ordförande och en eller flera vice ordförande. Så sker i dag i 83 procent av kommunerna. I 8 procent av fallen bereds budgeten av en särskild beredning. I 2 procent av styrelsen.<sup>44</sup> När det gäller landstingen så bereds budgeten av presidiet i 14 landsting. Fem landsting har en särskild budgetberedning.

Enligt utredningens mening är den praxis som utvecklats i den stora majoriteten av kommuner och landsting mycket positiv. De organ som ska granskas av revisorerna bör inte upprätta ett förslag till budget. Mot bakgrund av att revisorerna agerar på uppdrag av fullmäktige är det lämpligt att presidiet upprättar revisorernas budget. Presidiet är sedan den 1 februari 2014 ett eget kommunal-

---

<sup>44</sup> SKL, Revisorernas ekonomi i kommunerna 2012, s. 3.



rättsligt organ. Detta innebär att det är möjligt att föreskriva att presidiet ska ha vissa uppgifter. Utredningen föreslår att det i kommunallagen ska anges att presidiet upprättar förslaget till budget.

Att budgeten upprättas av presidiet innebär i sig inte någon garanti för att revisionen ges tillräckliga resurser. Det bör dock kunna bidra till att frågan prövas allsidigt.

## 17.6 Stärkt oberoende i revisionen

Utredningen har i uppdrag att utreda om det går att stärka oberoendet i den kommunala revisionen. Det har riktats kritik mot den kommunala revisionen för att den inte är tillräckligt oberoende eftersom det är politiskt förtroendevalda som granskar andra politiskt förtroendevalda. Transparency International Sverige rekommenderar exempelvis att ansvaret för den kommunala revisionen läggs i ett organ som är fristående från kommunen.<sup>45</sup> Den s.k. granskningskommissionen som tillsattes av Göteborgs kommun för att granska kommunen efter problem med kommunal korruption föreslår också att den kommunala revisionen professionaliseras och ersätts med en ordning med professionella revisorer, anställda eller upphandlade. Granskningskommissionen har dock inte någon närmare motivering för sitt ställningstagande.<sup>46</sup>

Statsvetarna Berg m.fl. föreslår i en ESO-rapport att revisionen bör lyftas från lokal nivå till regional nivå, för att därigenom skapa distans mellan granskare och de granskade.<sup>47</sup>

Föreningen Starev som är ett samarbetsorgan för de kommuner och landsting som har egna revisionskontor menar dock i en skrivelse till utredningen att oberoende kan ses ur andra aspekter där ekonomiskt beroende kan spela in. I dagsläget är de på marknaden förekommande revisionsbyråerna engagerade som konsulter på olika håll inom den kommunala sfären. Enligt Starev finns ett viktigt principiellt motsatsförhållande mellan konsultinsatser och att granska och pröva samma verksamhet.

---

<sup>45</sup> Transparency International Sverige, Korruption i kommuner och landsting, s. 34.

<sup>46</sup> Tillitens gränser – granskningskommissionens slutbetänkande, s. 206.

<sup>47</sup> Berg m.fl., Allmän nytta eller egen vinning – en ESO-rapport om korruption på svenska, ESO 2013:2 s. 149.

För att kunna ta ställning till om den kommunala revisionen är tillräckligt oberoende kommer först diskuteras vad som avses med begreppet oberoende i revisionssammanhang.

### *Internationella regelverk om oberoende i privaträttslig revision*

De internationella revisionsstandarderna, International Standards on Auditing (ISA), fastställs av det normbildande organet International Assurance and Auditing Standards Board, som ingår i Internationella revisorsförbundet International Federation of Accountants (Ifac).

Enligt direktivet om lagstadgad revision (2006/43/EG)<sup>48</sup> ska lagstadgade revisorer följa yrkesetiska principer. I direktivet fastställs även ett antal principer för oberoende, som sträcker sig från beteendemässiga aspekter till överväganden kring ägarskap, arvoden, byte av revisionsföretag eller företagens styrning (revisionskommittéer). Dessa principer har införlivats i medlemsstaternas lagstiftning, antingen genom särskilda uppförandekoder eller genom bindande principer utöver Ifac:s etiska regler. De etiska regler som tagits fram av Ifac används som ett riktmärke av revisionsföretagen till följd av att deras branschorganisation eller företag är anslutna till Ifac-standarderna. Regler som tagits fram av tillsynsmyndigheter på nationell nivå är i allmänhet strängare än Ifac-reglerna.<sup>49</sup>

I Ifac:s Code of Ethics for Professional Accountants paragraf 290.6 anges följande:

Independence comprises:

(a) Independence of Mind

The state of mind that permits the expression of a conclusion without being affected by influences that compromise professional judgment, thereby allowing an individual to act with integrity and exercise objectivity and professional skepticism.

---

<sup>48</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/43/EG av den 17 maj 2006 om lagstadgad revision av årsbokslut och sammanställd redovisning och om ändring av rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG samt om upphävande av rådets direktiv 84/253/EEG (EUT L 157, 9.6.2006, s. 87, Celex 32006L0043), ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/30/EG (EUT L 81, 20.3.2008, s. 53, Celex 32008L0030).

<sup>49</sup> Kommissionens grönbok Revisionspolitik: Lärdomar från krisen, Bryssel den 13.10.2010 KOM(2010) 561 slutlig.

(b) Independence in Appearance

The avoidance of facts and circumstances that are so significant that a reasonable and informed third party would be likely to conclude, weighing all the specific facts and circumstances, that a firm's, or a member of the audit team's, integrity, objectivity or professional skepticism has been compromised.

I koden konstateras vidare att det inte är möjligt att exakt definiera alla situationer som kan innebära ett hot mot oberoendet. I stället måste frågan i varje situation analyseras utifrån den begreppsram som ställs upp i koden.

I EU-kommissionens rekommendation om oberoende revision konstateras att objektivitet som ett sinnestillstånd inte kan styrkas externt och att integritet inte kan bedömas på förhand. I stället får oberoendet bedömas utifrån vad en rimligt insatt tredje part kan bedöma om de åtgärder revisorn vidtar för att undvika eller komma tillrätta med fakta och omständigheter som hotar eller riskerar hans objektivitet.<sup>50</sup>

Lundin menar att utifrån Code of ethics finns det två olika sidor av oberoendet som beror på inre och yttre omständigheter. Lundin menar att en revisor som helt saknar bindningar, och därmed är totalt oberoende, inte existerar eftersom vi är alla individer som ingår i ett samhälle, ett socialt sammanhang, vilket per definition innebär att vi har kontakter och förhållanden med andra individer, företag, sammanslutningar m.m. Det väsentliga menar Lundin är, enligt Code of ethics, i vilken mån en välinformerad tredje part kan uppfatta dessa olika bindningar som oacceptabla.<sup>51</sup>

### *Oberoende i statlig revision*

INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) är en samarbetsorganisation för högre revisionsorgan i länder som är medlemmar i FN (Förenta Nationerna) eller i dess specialiserade organ. Inom ramen för det arbete som bedrivs av INTOSAI har en särskild deklARATION antagits om vilka principer som bör gälla

---

<sup>50</sup> Kommissionens rekommendation av den 16 maj 2002 om revisorer oberoende i EU: Grundläggande principer, s. 1.

<sup>51</sup> Lundin, *Oberoende i kommunal revision – en studie av den kommunala revisionens oberoende*, s. 10.

för de nationella statliga revisionsorganens ställning och uppgifter.<sup>52</sup> Deklarationen är inte juridiskt bindande. I deklARATIONEN ANGES ATT REVISIONEN SKA VARA OBEROENDE I FÖRHÅLLANDE TILL REVISIONS-OBJEKTEN OCH VARA SKYDDADE MOT YTTRE PÅVERKAN, FÖR ATT DE SKA KUNNA UTFÖRA SINA UPPGIFTER MED IAKTTAGANDE AV KRAVEN PÅ OBJEKTIVITET OCH EFFEKTIVITET. Något krav på ett absolut oberoende ställs inte i deklARATIONEN. Enligt artikel 5 i deklARATIONEN ÄR DET INTE MÖJLIGT EFTERSOM MYNDIGHETERNA SJÄLVA ÄR EN DEL AV STATEN. Myndigheterna ska dock tillförsäkras det funktionella och organisatoriska oberoende som är nödvändigt för att de ska kunna fullfölja sina uppdrag.

Föreskrifter om inrättandet av myndigheterna och föreskrifter som säkerställer det uppställda kravet på oberoende ska enligt artikel 5 i deklARATIONEN FINNAS I KONSTITUTIONEN. Utfyllande regler får föreskrivas i vanlig lag. I deklARATIONEN UTTALAS VIDARE ATT MYNDIGHETERNAS OBEROENDE ÄR AVHÄNGIGT AV HUR OBEROENDE DE PERSONER ÄR SOM BESLUTAR PÅ MYNDIGHETERNAS VÄGNAR. Det gäller oavsett om besluten fattas i ett kollegium eller av en chef. Dessa personers oberoende ställning ska säkerställas i konstitutionen. Det gäller i synnerhet regler för att kunna skilja de som beslutar på myndigheternas vägnar från tjänsten. Sådana regler får enligt deklARATIONEN INTE UTFORMAS SÅ ATT DE FÖRSVAGAR DESSA PERSONERS OBEROENDE STÄLLNING.

### *Subjektivt oberoende*

Frågan om den kommunala revisionens oberoende behöver analyseras utifrån både ett subjektivt och ett objektivt perspektiv. Den subjektiva sidan är om den enskilde revisorn kan klara av att förhålla sig opartisk i sin granskning, medan den objektiva sidan tar sikte på om revisionen för en utomstående betraktare framstår som objektiv.

En kritik mot den kommunala revisionen är att denna, eftersom den består av politiker, tar politisk hänsyn. Detta kan ses som ett påstående att revisionen från ett subjektivt perspektiv inte uppfyller kravet på oberoende. I SKL:s undersökning bland förtroendevalda och tjänstemän ansåg 68 procent att revisionen på ett bra eller mycket bra sätt klarade av att förhålla sig oberoende. Cirka 15 pro-

---

<sup>52</sup> The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts.

cent av de som lämnat kompletterade svar till utredningen ansåg däremot att revisionen agerade partipolitiskt och i vissa fall utifrån egenintresse.<sup>53</sup>

Bland de som granskas förefaller en stor majoritet alltså anse att granskningen sker objektivt, även om det finns de som menar att granskningen brister i objektivitet. Ett annat sätt att mäta eventuell subjektivitet är att undersöka i vad mån revisorerna är oeniga i sina rekommendationer till fullmäktige. Om majoriteten tillstyrker ansvarsfrihet medan minoriteten avstyrker skulle detta kunna vara ett tecken på att revisionen inte klarar att förhålla sig sakligt opartisk i förhållande till de politiska partierna.

Totalt finns cirka 1 500 nämnder och styrelser som revisorerna årligen uttalar sig om. I SKL:s ansvarsprövningsbank finns uppgifter om samtliga fall där revisioner riktat anmärkningar eller förslagit vägrad ansvarsfrihet fr.o.m. 2002. Revisorerna lämnade detta år anmärkning eller förslag om vägrad ansvarsfrihet i 40 fall. Antalet fall där man var oeniga var 3, dvs. 7,5 procent. År 2009 var det 29 fall varav oenighet i 5 fall, dvs. 17 procent. Det senaste året som det finns statistik på är 2013 där det riktades anmärkningar eller förslag om vägrad ansvarsfrihet i 27 fall. Revisorerna var oeniga i 3 fall, dvs. 11 procent.

Genomgången ger inte något direkt belägg för att revisorerna skulle ta partipolitiska hänsyn. I den stora majoriteten av fall råder enighet. Någon tydlig trend över åren går inte heller att se. Att det i några fall kan råda oenighet behöver inte heller tyda på partipolitiska hänsyn. Oenigheten har ofta rört om ett missförhållande bör föranleda anmärkning eller förslag om vägrad ansvarsfrihet, något som kan vara en bedömningsfråga i det enskilda fallet. Det är inte heller så att en grupp revisorer inte vill rikta kritik alls medan en annan grupp föreslår vägrad ansvarsfrihet.

Genom SKL:s ansvarsprövningsbank går det dock inte att se om revisorerna har tagit partipolitiska hänsyn genom att styra in granskningen på vissa förhållanden och undvikit sådant som skulle kunna föranleda kritik. Att undersöka detta är dock metodologiskt mycket svårt. Hur skulle ett sådant förfarande kunna mätas? Mot bakgrund av att varje revisor är självständig torde dock ett sådant

---

<sup>53</sup> SKL, Den kommunala revisionens förtroende – undersökning i kommuner, landsting och regioner.

agerande medföra att minoritetens revisorer skulle kunna självständigt starta egna granskningar. Några indikationer på att det är fallet har inte kommit till utredningens kännedom. Det är därför tveksamt om detta förekommer även om det naturligtvis inte kan utslutas.

### *Objektivt oberoende*

Det objektiva oberoendet tar sikte på om revisionen uppfattas som oberoende av en utomstående, rimligt välinformerad betraktare. Något fullständigt oberoende torde aldrig finnas utan frågan här är om det finns omständigheter som typiskt sätt kan medföra att objektiviteten kan ifrågasättas. Enligt utredningens bedömning är det faktum att en revisor ska rikta anmärkningar mot egna partikamrater och kanske tidigare kollegor exempel på sådana omständigheter som typiskt sätt gör att oberoendet kan ifrågasättas från ett objektivet perspektiv. Inom privaträttslig revision är det enligt utredningens bedömning exempelvis inte möjligt att en person som suttit i styrelsen för ett aktiebolag skulle kunna avgå från styrelsen och direkt kunna väljas till revisor av verksamheten. Det är dock fullt möjligt att lämna kommunstyrelsen och därefter direkt bli vald till förtroendevald revisor.

## 17.7 Förtroendevalda ska fortsatt ansvara för revisionen

**Utredningens bedömning:** Systemet med att de förtroendevalda revisorerna har ansvar för både effektivitets- och redovisningsrevision ska behållas. Oberoendet och professionaliteten bör stärkas ytterligare inom ramen för nuvarande ordning.

Utredningen utgår i sina bedömningar från olika förvaltningspolitiska värden som demokrati, rättssäkerhet, professionalitet och effektivitet som kommunallagen bör ge uttryck för. Systemet med förtroendevalda revisorer har ett viktigt demokratiskt värde. På detta sätt ges förtroendevalda möjlighet att granska den kommunala verksamheten. Fler personer ges möjlighet att få ett politiskt förtro-

endeuppdrag. Eftersom granskningen sker på uppdrag av de politiskt förtroendevalda i fullmäktige och avser andra förtroendevalda i fullmäktige och nämnder finns också en legitimitetsfaktor att detta utförs av förtroendevalda revisorer.

Ur demokratisk synvinkel kan också systemet sägas ge politiska minoriteter viss insyn i verksamheten genom att lagen om proportionellt valsätt medför att representanter från den politiska minoriteten normalt kommer att utses som revisorer. Samtidigt ska inte revisionens roll som minoritetsskydd överdrivas. Revisionen ska bedrivas utifrån god revisionssed. Den ska alltså inte ske utifrån partipolitiska utgångspunkter.

Från ett rättssäkerhetsperspektiv kan å andra sidan utseendet av revisorer bland de politiska förtroendevalda ifrågasättas eftersom revisionens objektiva oberoende är sämre. Utredningen har dock inte funnit några belägg för att revisorerna skulle brista i praktiken genom att anlägga partipolitiska synpunkter.

Utredningen ska enligt sina direktiv utreda om revisionens oberoende kan stärkas och överväga en ytterligare professionalisering. Det kan alltså tolkas som att fokus bör läggas på effektivitetsperspektivet. Ur effektivitetsperspektiv ökar naturligtvis revisionens möjligheter att bedriva en bra revision om revisorerna har adekvat utbildning och erfarenhet för uppgiften, dvs. rätt kompetens. Vad som är rätt kompetens blir, som utredningen berört ovan, beroende på vilken granskning som ska utföras. När det gäller effektivitetsrevisionen kan enligt utredningens bedömning erfarenhet som politiskt förtroendevald vara av värde för granskningsuppdraget. Vad däremot gäller redovisningsrevisionen går det enligt utredningens bedömning inte att se motsvarande värde av en politisk bakgrund. Här gör sig tvärtom behovet av ekonomisk utbildning och erfarenhet samt objektivt oberoende sig särskilt gällande. Redovisningsrevisionen bör göras på ett så likartat sätt som möjligt över landet och ställningstagande göras utifrån liknande professionella värden. Av de kontakter utredningen haft med revisorer framgår att det också normalt är de sakkunniga som utför redovisningsrevisionen.

En tänkbar lösning för att stärka professionaliteten i revisionen vore då att dela upp revisionen i två delar där yrkesrevisorer skulle få ansvaret för redovisningsrevisionen medan förtroendevalda skulle ansvara för effektivitetsrevisionen. Det finns emellertid nackdelar

med en sådan uppdelning. Det kan uppstå gränsdragningsproblem mellan de olika formerna av revision. Genom att sakkunniga gör båda formerna av revision i dag finns också samordningsvinster. Om det exempelvis i redovisningsrevisionen upptäcks brister kan detta motivera att också en effektivitetsgranskning görs och vice versa. I ett uppdelat system finns risk att sådana synergieffekter inte tas till vara. I utredningens parlamentariska referensgrupp har en majoritet av ledamöterna varit mycket tveksamma till att frångå nuvarande ordning med att de förtroendevalda revisorerna har det övergripande ansvaret för all form av granskning. Mot denna bakgrund avstår utredningen från att föreslå någon grundläggande förändring av nuvarande system. Även fortsättningsvis ska de förtroendevalda revisorerna ansvara för både redovisningsrevision och effektivitetsrevision.

Frågan är då om det finns möjlighet att stärka oberoendet och professionaliteten inom ramen för nuvarande ordning? Det kan konstateras att revisionen varit föremål för flera reformer de senaste decennierna och förändrats i många avseenden. Många åtgärder har alltså redan vidtagits för att stärka oberoendet och professionaliteten. Givet att nuvarande ordning med förtroendevalda ska bestå är det därför svårt att se att det finns några stora reformer som kan föreslås för att stärka revisionen. Det finns dock enligt utredningen vissa mindre åtgärder som kan vidtas för att ytterligare stärka oberoendet och professionaliteten i revisionen.

Ett tänkbart förslag för att ytterligare stärka oberoendet vore att föreskriva att auktoriserade revisorer ska anlitas som sakkunniga. Detta skulle kunna bidra till att ytterligare understryka vikten av att kommuner och landsting använder mycket kvalificerad kompetens för att utföra revision. Samtidigt kan dock konstateras att det inte enbart behövs auktoriserade revisorer för att utföra kommunal revisionen. För att utföra effektivitetsrevision kan exempelvis behövas personer med statsvetenskaplig- eller juridisk kompetens. Flera kommuner och landsting har också egna revisionsavdelningar där personer utför revision utan att vara auktoriserade revisorer. Sammantaget gör utredningen därför bedömningen att det inte är lämpligt att föreslå ett uttryckligt krav på att anlita auktoriserade revisorer.



*Stärka de sakkunnigas roll?*

En annan tänkbar möjlighet för att stärka de sakkunnigas ställning vore att föreskriva att dessa ska avge ett eget yttrande om ansvarsfrihet tillstyrks eller inte. I det fall det finns oenighet mellan revisorerna och de sakkunniga skulle då de sakkunnigas inställning framgå tydligt, vilket skulle kunna vara av värde när fullmäktige ska ta ställning till revisorernas förslag. Samtidigt skulle ett sådant förslag på ett principiellt plan stå i strid med grundsatsen att det är revisorerna som uttalar sig i ansvarsfrihetsfrågan. De sakkunniga är endast biträden till revisorerna. Enligt utredningens mening bör endast de förtroendevalda revisorerna uttala sig i denna fråga, se vidare avsnitt 17.12.

Ett förslag som däremot är förenligt med nuvarande ordning med förtroendevalda revisorer är att tydliggöra möjligheten för de sakkunniga att yttra sig när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen. De sakkunnigas rapporter ska bifogas revisionsberättelsen. Det finns alltså möjlighet för fullmäktige att ta del av vad de sakkunniga kommer fram till. Samtidigt ställer det stora krav på fullmäktiges ledamöter att på kort tid ta del av ett ofta omfattande och komplicerat material. Om de sakkunniga deltar vid fullmäktiges sammanträde skulle det finnas möjlighet för dem att klargöra olika frågor och lyfta fram centrala omständigheter som de anser bör uppmärksammas i materialet. Om de sakkunnigas bedömningar i något avseende skiljer sig från revisorerna skulle de då också kunna ha möjlighet att kommentera detta, se vidare avsnitt 17.8.

*Stärkt oberoende för de förtroendevalda?*

Något krav på att ordförande i revisionen ska utses från oppositionen finns inte i dag. Det är dock i praktiken den vanligaste ordningen. Ett sätt att ytterligare stärka oberoendet är att uttryckligen föreskriva att ordföranden i revisionen ska utses från den politiska minoriteten. Revisionen ska visserligen inte bedrivas partipolitiskt, men genom att utse ordföranden från minoriteten markeras revisionens fristående roll ytterligare vilket kan vara viktigt ur ett medborgarsperspektiv, se vidare avsnitt 17.9.

*Revisorer i fullmäktige?*

Ledamöter och ersättare i fullmäktige är inte valbara som revisorer. I praxis har det dock slagits fast att en revisor kan bli vald till ersättare eller ledamot i fullmäktige. För att stärka revisionens oberoende ytterligare bör detta inte vara möjligt, se vidare avsnitt 17.10.

## 17.8 De sakkunnigas roll ska stärkas

**Utredningens förslag:** De sakkunniga ska alltid beredas tillfälle att yttra sig när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen.

De sakkunniga ska också ha rätt till upplysningar från nämnder och fullmäktigeberedningar.

Enligt 5 kap. 31 § KL ska revisorerna alltid beredas tillfälle att yttra sig när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen. Syftet med denna bestämmelse är enligt förarbetena, att oavsett om revisorerna haft anledning att rikta allvarlig kritik eller inte, ska fullmäktige behandla revisionsberättelsen på ett tydligt sätt. Såväl nämnder som allmänhet och övriga intressenter måste ges en god inblick i revisorernas iakttagelser och bedömningar.<sup>54</sup>

De sakkunnigas rapporter ska bifogas revisorernas rapporter enligt 9 kap. 16 § KL. Det kan dock vara ett mycket omfattande material att ta del av. Ur fullmäktiges perspektiv och också för de medborgare som följer diskussionen i fullmäktige finns ett värde i att de sakkunniga kan delta vid fullmäktiges sammanträde och förklara de iakttagelser och slutsatser de kommit fram till. Det bör inte enbart ankomma på revisorerna att förklara de sakkunnigas iakttagelser i sina rapporter. De sakkunniga bör därför ges en egen rätt att yttra sig när fullmäktige behandlar revisionsrapporten. I likhet med vad som gäller för revisorerna bör det vara en rätt, men inte någon skyldighet att yttra sig.

Av 9 kap. 12 och 13 §§ KL följer att nämnderna, fullmäktigeberedningarna, de enskilda ledamöterna och ersättarna i dessa, samt de anställda är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet. I praktiken är det dock ofta de sak-

<sup>54</sup> Prop. 2005/06:55 s. 29.

kunniga som utför det konkreta granskningsarbetet. För att inte varje begäran om upplysningar ska behöva gå genom revisorerna bör även de sakkunniga ha rätt att få upplysningar.

## 17.9 Ordförande i revisionen ska utses från minoriteten

**Utredningens förslag:** Om en revisor utses till ordförande bland revisorerna ska denna väljas från den politiska minoriteten.

Enligt 6 kap. 15 § KL ska fullmäktige välja en ordförande samt en eller två vice ordförande bland nämndens ledamöter. Motsvarande bestämmelse finns inte för revisionen. Enligt 9 kap. 7 § KL fullgör varje revisor sitt uppdrag självständigt. I de flesta fall utses ändå en ordförande bland revisorerna för att bl.a. samordna verksamheten och vara ordförande när revisorerna samfällt fattar beslut i förvaltningsärenden.

Ett sätt att stärka oberoendet skulle kunna vara att ordföranden väljs från den politiska minoriteten. Detta skulle vara en markering av vikten att uppdraget bedrivs fristående från den politiska majoriteten. Frågan berördes i propositionen Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting. Regeringen anförde då att det rent faktiskt saknade betydelse om majoriteten eller minoriteten innehar ordförandeposten i revisionen eftersom samtliga revisorer har att agera självständigt i sitt granskningsuppdrag. Med hänsyn till att oberoende, objektivitet och opartiskhet ska känneteckna revisorernas uppdrag var valet av ordförande i revisionen, enligt regeringen, egentligen enbart en fråga om kompetens och lämplighet. Samtidigt pekade regeringen på att det kan lokalt uppfattas vara av symboliskt värde att välja en ordförande för revisionen från oppositionen. Å andra sidan menade regeringen att en sådan markering kan uppfattas som att uppdraget som ordförande har en partipolitisk koppling – vilket inte skulle vara fallet. Mot denna bakgrund avstod regeringen från att föreslå någon reglering.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Prop. 2005/06:55 s. 36 f.

Utredningen delar uppfattningen att ordföranden i revisionen ska agera objektivt och opartiskt. Genom att varje revisor har rätt att avge en egen revisionsberättelse finns också möjlighet att agera om en ordförande skulle agera partiskt. Samtidigt kan det ur ett medborgarperspektiv vara en viktig markering att ordföranden väljs bland minoriteten. Framför allt markeras ytterligare revisionens objektiva oberoende. Det kan också därigenom stärka tilltron till den lokala demokratin.

I kommuner har också en tydlig praxis växt fram att ordförande rekryteras ur den politiska minoriteten. År 1996 valdes hälften av ordförandena ur minoriteten, 2011 var motsvarande siffra 83 procent. I landstingen valdes 76 procent av ordförandena ur minoriteten 2011.<sup>56</sup> Det kan alltså konstateras att en stor majoritet av kommuner och landsting själva anser att det är symboliskt viktigt att utse ordförande bland minoriteten.

Mot denna bakgrund menar utredningen att det sammantaget finns skäl att föreslå en uttrycklig reglering i kommunallagen att ordföranden ska väljas från den politiska minoriteten.

I kommunallagen finns i dag inte något uttryckligt krav på att utse en ordförande bland revisorerna. Det är tänkbart med en helt kollegial modell utan ordförande. Det är dock vanligt att en revisor utses till ordförande. Utredningen ser inte skäl att föreskriva att det alltid ska utses en ordförande. I de fall ordförande utses ska dock denne väljas bland ledamöterna i den politiska minoriteten.

### *Vem representerar den politiska minoriteten?*

Den politiska majoriteten består av ett eller flera partier som besätter ordförandeposterna i nämnder och styrelsen (6 kap. 15 § KL). Den politiska minoriteten består av de övriga partierna i fullmäktige. Ibland kan den bestå av ett samlat alternativ till den styrande majoriten, ibland består den av partier som sinsemellan har olika uppfattningar. Det kan då diskuteras från vilket parti ordförande i revisionen ska utses. Enligt utredningens uppfattning är det inte möjligt att i lag föreskriva hur val ska ske i dessa fall. I den mån det finns flera kandidater och omröstning begärs kommer den kandidat

---

<sup>56</sup> Prop. 2005/06:55 s. 37 och SKL, Några fakta om förtroendevalda revisorer i kommuner och landsting, s. 2.

utses som fått flest röster.<sup>57</sup> Genom kravet på att ordförande ska representera minoriteten kan dock inte ordförande ställa proposition på att välja någon som representerar den politiska majoriteten. Det närmare hanteringen av valet blir en fråga för ordförande och presidiet att hantera.

Kravet på att välja ordföranden från minoriteten gäller vid val tillfället. Revisorer väljs för en mandatperiod för fyra år. Om majoritetsförhållandena ändras under mandatperioden bör detta dock inte medföra ett krav på att utse annan ordförande. Hänsynen till revisionens oberoende medför att revisionen inte löpande bör förändras under pågående mandatperiod.

## 17.10 Revisorer ska inte kunna utses till ledamöter i fullmäktige

**Utredningens förslag:** Revisorer ska inte vara valbara som ledamot eller ersättare i fullmäktige.

Av 4 kap. 6 a § KL framgår att den som är vald till ledamot eller ersättare i fullmäktige inte är valbar som revisor. Syftet med bestämmelsen är att ytterligare stärka oberoendet i den kommunala revisionen. Enligt förarbetena är revisionens oberoende av stor betydelse för kommun- och landstingsmedlemmarnas tilltro till rättssäkerhet, demokrati och en effektiv användning av kommunernas resurser. En begränsning av valbarheten ger tydliga signaler i detta avseende.<sup>58</sup>

Av bestämmelsen framgår dock inte klart vad som gäller vid det omvända förhållandet, att en person först väljs till revisor och därefter genom efterträdarval utses till ledamot eller ersättare i fullmäktige. Valprövningsnämnden har i ett sådant fall funnit att

<sup>57</sup> I RÅ 1982 2:64 uttalade HFD att med hänsyn till intresset av en beslutsordning som inte utan större omgång leder till ett avgörande får vid val då röster avgivits på mer än två kandidater, vad som föreskrivs i kommunallagen om avgörande genom enkel majoritet ges innebörden, inte att någon av kandidaterna måste samla flertalet av de avgivna rösterna (absolut majoritet) utan endast att den kandidat som samlar flera röster än någon annan blir vald (relativ majoritet).

<sup>58</sup> Prop. 2009/10:46 s. 13.

bestämmelsen inte innebär ett hinder för att utse en revisor till ersättare eller ledamot i fullmäktige.<sup>59</sup>

Enligt utredningens mening gör sig kravet på oberoende lika starkt gällande i denna situation. En revisor ska inte kunna väljas till ledamot eller ersättare i fullmäktige. Valbarhetshindren bör därför förtydligas i detta avseende.

En konsekvens av regleringen är att om en revisor blir vald till fullmäktige vid de allmänna valen måste denne då avgå från uppdraget som revisor om hen ska kunna fullgöra uppdraget i fullmäktige. Fullmäktige får då förrätta fyllnadsväl för den sista tiden av uppdraget. Det skulle kunna diskuteras om det finns ett behov av en möjlighet till undantag i denna situation. Utredningens uppdrag är dock att stärka revisionens oberoende. Att införa undantag, om än för en begränsad tid, skulle kunna försvaga oberoendet. Något undantag bör därför inte införas.

## 17.11 Uttalande om ansvarsfrihet

Av 9 kap. 16 § KL framgår att revisorerna varje år till fullmäktige ska avge en berättelse med resultatet av sin granskning. Av 9 kap. 17 § KL framgår att om anmärkning framställs ska anledningen till detta anges i revisionsberättelsen. Berättelsen ska också innehålla ett särskilt yttrande om ansvarsfrihet tillstyrks eller inte. Fullmäktige är enligt 5 kap. 25 a § KL skyldigt att ta ställning till frågan om ansvarsfrihet ska lämnas. Om revisorerna riktat anmärkning är fullmäktige skyldigt att besluta om anmärkningen även ska framställas från fullmäktiges sida. Av 5 kap. 31 § KL framgår att fullmäktige ska inhämta förklaringar över de anmärkningar som lämnats i revisionsberättelsen. Dessa förklaringar kan utgöra ett viktigt underlag för fullmäktiges motivering och ställningstagande. Fullmäktige måste dock alltid slutligt presentera en egen motivering baserad på det beredningsunderlag som finns. Någon närmare reglering av hur fullmäktiges motivering ska se ut finns inte i förarbetena till bestämmelsen. Regleringen ska kunna följa samhällsutvecklingen.

Kommunallagen anger inga kriterier för ansvarsprövningen. Prövningen kan ses som en blandning av ett politiskt och juridiskt

---

<sup>59</sup> Valprövningsnämndens beslut den 31 augusti 2011, dnr 23-2011.

ansvar. I princip har fullmäktige fria händer att bevilja ansvarsfrihet på vilka grunder som helst, även för olagligheter i verksamheten. I fråga om att vägra ansvarsfrihet råder däremot inte full frihet. I RÅ 1999 ref. 5 hade en förtroendevald slagit en budgethandling i huvudet på en annan förtroendevald och blivit dömd för ringa misshandel. Detta var dock inte skäl att vägra denna ansvarsfrihet enligt HFD. Det krävs för vägrad ansvarsfrihet att den förtroendevalde agerat på ett sätt som stört en kommunal förvaltningsuppgift eller åstadkommit ekonomisk skada för kommunen eller landstinget.

I en dom från Kammarrätten i Sundsvall hade revisorerna riktat anmärkning ur två perspektiv mot en förtroendevald. Fullmäktige hade därefter vägrat ansvarsfrihet. Kammarrätten ansåg att revisorerna haft fog för sin anmärkning i bara det ena fallet. Enligt kammarrätten var det möjligt för fullmäktige att vägra ansvarsfrihet i detta fall.<sup>60</sup>

Av praxis framgår ett visst formkrav på hur revisorerna ska rikta kritik. I ett mål från Kammarrätten i Sundsvall hade revisorerna riktat ”synnerligen allvarlig kritik”. Frågan var då om detta utgjorde en sådan anmärkning som fullmäktige ska uttala sig om enligt 5 kap. 25 a § KL. Kammarrätten konstaterade att det inte fanns någon legaldefinition av begreppet. Frågan hade berörts i olika förarbeten, men även om slutsatsen kunde dras att det rörde ett påpekande av särskilt allvarlig natur så gick det inte att klart utläsa hur ett sådant yttrande ska benämnas eller vilket innehåll det ska ha för att anses utgöra en anmärkning. Kammarrätten gjorde därefter en hänvisning till SKL:s ansvarsprövningsbank och menade att där framgick att begreppen användes mycket preciserat. Kammarrätten drog slutsatsen att det begreppet revisorerna använt måste tolkas utifrån sin ordalydelse och gjorde bedömningen att det i detta fall inte utgjorde en anmärkning i lagens mening. Av domen följer att om revisorerna vill att fullmäktige ska pröva en anmärkning måste denna uttryckligen vara formulerad som en ”anmärkning”.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Kammarrätten i Sundsvalls dom den 23 februari 2000 i mål nr 4043-1998. Prövningstillstånd meddelades inte i HFD.

<sup>61</sup> Kammarrätten i Sundsvalls dom den 7 december 2010 i mål nr 2299-09.

*Följer fullmäktige revisorernas förslag?*

Det kan konstateras att fullmäktige i många fall väljer att inte följa revisorernas förslag. År 2012 riktade revisorerna anmärkning eller föreslog vägrad ansvarsfrihet i 34 fall. Fullmäktige följde revisorernas förslag helt och hållet i bara 14 fall. Det finns något enstaka exempel på att fullmäktige har haft en strängare syn än revisorerna och vägrat ansvarsfrihet när revisorerna bara riktat anmärkning. I det stora flertalet fall valde dock fullmäktige att inte rikta anmärkning trots att revisorerna föreslog det. Det finns också fall där anmärkning bara riktats mot ordförande när revisorerna velat rikta anmärkning mot hela nämnden. I en kommun valde samtliga revisorer att avgå efter att fullmäktige inte ställt sig bakom deras förslag att rikta anmärkning mot styrelsen.

Skälet till att fullmäktige valt att avvika från revisorernas uppfattning anges ofta vara att den berörda nämnden har vidtagit åtgärder med anledning av revisorernas förslag.

*Konsekvenser av vägrad ansvarsfrihet*

Av 5 kap. 25 b § KL framgår att om ansvarsfrihet vägras får fullmäktige besluta att skadeståndstalan ska väckas. Talan som inte grundas på brott ska väckas inom ett år, annars är rätten till sådan talan förlorad.

Om talan dock väcks är det oklart i vilken mån skadeståndsansvar kan komma att uppstå. Klart är att en förtroendeväld som vållat kommunen eller landstinget en ren förmögenhetsskada genom brott kan bli skadeståndsskyldig enligt 2 kap. 2 § skadeståndslagen. I vad mån skadestånd kan bli aktuellt i andra fall vid exempelvis vårdslös ekonomisk förvaltning är oklart.<sup>62</sup>

Frågan har diskuterats i den juridiska litteraturen. Lundin menar att det föreligger ett sysslomannaansvar som utgör grunden för skadeståndstalan.<sup>63</sup> Björkman och Riberdahl menar å andra sidan att det är svårt att dra analogier till sysslomannareglerna i handels-

---

<sup>62</sup> Prop. 1990/91:117 s. 223.

<sup>63</sup> Lundin, Kommunal revision, s. 397 ff.



balken.<sup>64</sup> Det saknas rättspraxis med ett klart ställningstagande i frågan.

I praktiken torde dock den viktigaste konsekvensen av vägrad ansvarsfrihet vara att fullmäktige entledigar den förtroendevalde. Enligt 4 kap. 10 a § KL får fullmäktige entlediga en förtroendevald som vägrats ansvarsfrihet. Det finns fall där fullmäktige vägrat ansvarsfrihet men valt att inte entlediga ledamoten. Beslutet får i dessa fall ses som en form av ”politisk” prickning.

### *Prövning av ansvarsfrihet i aktiebolag*

Frågan om ansvarsfrihet ska lämnas är ett obligatoriskt ärende på årsstämman i ett aktiebolag (7 kap. 11 § 3 ABL). Revisionsberättelsen ska också innehålla ett uttalande om huruvida styrelseledamöterna och vd:n bör beviljas ansvarsfrihet gentemot bolaget. Beviljas bolagsledningen ansvarsfrihet för sin förvaltning under året, innebär det att skadeståndstalan sedan i princip inte kan väckas. Syftet med bestämmelserna är att tidigt ge bolagsledningen ett bindande besked om huruvida bolaget avser att väcka talan mot styrelseledamöterna, vd eller någon av dem på grund av det sätt som de har skött bolagets förvaltning under det aktuella räkenskapsåret.

Har bolagsstämman beslutat att bevilja ansvarsfrihet eller att inte föra en skadeståndstalan mot styrelseledamöterna och vd, innebär detta dock inte att möjligheten till skadeståndstalan är utesluten. Beslutet gäller inte om aktieägarna på bolagsstämman har blivit vilseledda. Bolaget kan sålunda väcka skadeståndstalan utan hinder av att bolagsstämman fattat beslut om ansvarsfrihet, om det i årsredovisningen eller i revisionsberättelsen eller på annat sätt inte har lämnats i väsentliga hänseenden riktiga och fullständiga uppgifter till bolagsstämman om det beslut eller den åtgärd som talan grundas på (29 kap. 11 § ABL). Denna bestämmelse har visat sig ge utrymme för skadeståndstalan i en sådan omfattning att hela ansvarsfrihetsinstitutet har kommit att sättas i fråga.<sup>65</sup>

Att ansvarsfrihet ska lämnas är, enligt Utredningen om prövning av revisionens oberoende, tämligen okänt utomlands. Detta menade

<sup>64</sup> Björkman och Riberdahl, Det kommunala förtroendeuppdraget, s. 141.

<sup>65</sup> SOU 2008:32 s. 201 f.

utredningen har skapat problem i börsbolag med aktieägare utomlands. Många amerikanska pensionsfonder har stora aktieinnehav i svenska börsbolag och vill utnyttja rösträtten genom ombud på årsstämman. I detta syfte utfärdar de fullmakt med instruktioner om hur ombudet ska rösta i olika frågor. Institutet ansvarsfrihet är okänt i de flesta länder, inklusive USA. Fullmaktsgivarna känner därför redan från början en viss misstänksamhet och vill inte så gärna ge instruktioner om att ansvarsfrihet ska beviljas. Enligt de regler som gäller för pensionsfondens förvaltning har fullmaktsgivaren ofta inte heller befogenhet att på fondens vägnar avstå från bolagets eventuella rätt att föra skadeståndstalan mot bolagsledningen. Utredningen om prövning av revisionens oberoende menade mot denna bakgrund att institutet egentligen borde avskaffas. Utredningen fann dock att detta inte ingick i dess direktiv och lämnade inte något förslag.<sup>66</sup>

Frågan om institutet bör avskaffas har därefter berörts av Utredningen om enklare aktiebolag. Den konstaterar att systemet med ansvarsfrihetsprövning inte är så ovanligt som Utredningen om prövning av revisionens oberoende anger, utan att det finns i 13 europeiska stater. Bolagets och aktieägarnas intresse av att styrelseledamöter och vd kan hållas ansvariga för fel som de begår i förvaltningen är viktigt, men en rimlig avvägning måste göras mellan detta intresse och bolagsledningens intresse av ett i tiden begränsat ansvar. Mot denna bakgrund gjorde utredningen bedömningen att systemet bör finnas kvar.<sup>67</sup>

### *Ansvarsfrihetsprövning i staten*

Någon prövning av ansvarsfrihet sker inte inom staten. I den mån kritik riktas mot en myndighet för att dess redovisning är missvisande är det upp till regeringen att ta ställning till om detta ska föranleda någon åtgärd från regeringens sida, t.ex. byte av generaldirektör. Någon rättslig skyldighet för regeringen att reagera finns dock inte.

Vad gäller effektivitetsrevisionen så överlämnar Riksrevisionen rapporter med sina iakttagelser till riksdagen. Regeringen ska där-

---

<sup>66</sup> SOU 2008:32 s. 202.

<sup>67</sup> SOU 2009:34 s. 271.

efter inom fyra månader i en skrivelse till riksdagen redovisa vilka eventuella åtgärder som vidtagits med anledning av rapporten (4 kap. 18 a § RO). Tidigare skedde en politisk beredning av riksrevisorernas rapporter i riksrevisorernas styrelse, vilket dock har avskaffats från 2010.

Konstitutionsutskottet har möjlighet att väcka åtal mot statsråd för dennes tjänstutövning. Detta kräver dock att statsrådet grovt åsidosatt sin tjänsteplikt (13 kap. 3 § RF).

## 17.12 Revisorerna bör fortsätta att uttala sig om ansvarsfrihet

**Utredningens bedömning:** Revisorerna bör fortsätta att uttala sig om ansvarsfrihet ska lämnas eller inte.

Utredningen ska enligt direktiven pröva om revisionens uppgift att uttala sig i ansvarsfrihetsfrågan bör kvarstå och om processen i fullmäktige bör förändras i något avseende.

I en revisionsberättelse kan revisorerna uttala olika former av kritik mot hur nämnderna fullgör sina uppdrag. Av kommunallagen framgår i dag att revisorerna kan lämna anmärkning och måste uttala sig i frågan om ansvarsfrihet ska lämnas eller inte. I praktiken är det inte ovanligt att de förtroendevalda revisorerna trappar upp sin kritik över åren så att de uttalar generell kritik första året och om nämnden inte vidtar åtgärder återkommer de året efter med en formell anmärkning eller rekommendation att ansvarsfrihet inte ska lämnas.

Vilka skäl kan finnas för att revisorerna inte bör uttala sig i ansvarsfrihetsfrågan? Som berörts ovan finns flera fall där revisorerna föreslagit att ansvarsfrihet inte ska lämnas eller anmärkning riktas, medan fullmäktige därefter beviljat ansvarsfrihet och avstått från att rikta kritik. Om revisorernas förslag inte följs finns en risk att dessa uppfattas som "tandlösa" och respekten för institutionen urholkas.

Ytterligare ett argument för att revisorerna inte bör uttala sig i ansvarsfrihetsfrågan är att om de inte är skyldiga att uttala sig kan deras roll bli mera utpräglad kunskapssökande. De levererar då ett underlag med generella synpunkter och kritik till fullmäktige. Full-

mäktige får därefter självständigt värdera om anmärkning eller vägrad ansvarsfrihet ska lämnas. Revisorerna kan förhålla sig friare i sina rapporter än när dessa ska innehålla uttryckliga uttalanden i frågor om ansvarsfrihet.

Förtroendevalda revisorer och sakkunniga som utredningen varit i kontakt med har haft delade åsikter om ett avskaffande av revisorernas skyldighet att uttala sig i ansvarsfrihetsfrågan. Utredningen kan konstatera att det också finns skäl som talar emot en förändring. Som utredningen tolkar sina direktiv ska en prövning av frågan om ansvarsfrihet fortfarande ske i fullmäktige. Fullmäktige måste då på något sätt bereda ett förslag till beslut med anledning av vad revisorerna anfört. Det ankommer i dag ytterst på ordföranden att se till att det sker en beredning av fullmäktiges ställningstagande i olika avseenden. Fullmäktige har normalt inte några särskilda egna handläggningsresurser. Om revisorerna inte lämnar några förslag till beslut blir det då ordförande, eller möjligen presidiet beroende på hur arbetsordningen ser ut, som ska ta ställning till frågan. Det är enligt utredningens mening rimligt att revisorerna som sitter på en djup sakkunskap om de aktuella sakförhållandena och om god revisionssed ger fullmäktige ett förslag till beslut. Om fullmäktige ska basera sitt ställningstagande enbart på allmänt formulerad kritik från revisorerna finns också en risk att praxis blir skiftande över landet. Detta talar ytterligare för att betona vikten av att fullmäktige ges ett professionellt underlag som även inkluderar en bedömning i den svåra frågan om anmärkning ska riktas eller ansvarsfrihet ska vägras.

### 17.13 Processen i fullmäktige

**Utredningens förslag:** Godkännande av årsredovisningen ska ske innan fullmäktige tar ställning till frågan om ansvarsfrihet.

Utredningen ska enligt direktiven särskilt ta ställning till om revisorerna ska lämna uttalanden till fullmäktige i frågan om ansvarsfrihet för nämnder, fullmäktigeberedningar och enskilda förtroendevalda, vilket utredningen har belyst ovan. Därutöver ska enligt direktiven ordningen för fullmäktiges beredning av frågan om ansvarsfrihet och hantering av revisionsrapporter analyseras. Utredningen

ser inte skäl att generellt förändra denna process. Nuvarande ordning ger enligt utredningens mening utrymme för lokal flexibilitet och fungerar tillfredsställande. I ett visst mer begränsat avseende ser dock utredningen skäl att se över nuvarande reglering.

Enligt 8 kap. 18 § KL ska årsredovisningen godkännas av fullmäktige. Det bör enligt bestämmelsen inte ske innan fullmäktige beslutat om ansvarsfrihet ska beviljas eller vägras. Enligt utredningens mening är det inte lämpligt att i lagtexten ange att något "bör" ske i frågor av stor praktisk betydelse. Den föreslagna ordningen kan också ifrågasättas från sakliga utgångspunkter. Om revisorerna i sin berättelse exempelvis kritiserar förslaget till årsredovisning och menar att denna inte upprättats korrekt utifrån bokföringsmässiga regler och principer kan detta vara ett skäl att vägra ansvarsfrihet. Det är då lämpligt att fullmäktige först tar ställning till om de delar revisorernas kritik mot årsredovisningen. Därefter tas ställning till om kritiken bör föranleda anmärkning eller vägrad ansvarsfrihet. Motsatt ordning skulle kunna innebära att fullmäktige först vägrar ansvarsfrihet och därefter godkänner den årsredovisning varpå kritiken vilar. I bestämmelsen ska därför slås fast att årsredovisningen godkänns först.

## 17.14 Övriga frågor

**Utredningens förslag:** Inskränkningarna i möjligheterna till fyllnadsväl av revisorer ska tas bort.

Begreppet årsbokslut ska ersättas med årsredovisning.

I nuvarande 9 kap. 3 § KL anges, att om en revisor, som utsetts på annat sätt än med proportionellt valsätt, avgår under mandatperioden får fyllnadsväl göras. Om valet skett proportionellt ska inte något fyllnadsväl ske utan ersättare blir i stället ordinarie. I dag utses dock inga ersättare för revisorer längre varför fyllnadsväl alltid kommer bli nödvändigt. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen ska utmönstras.

Revisorerna ska enligt nuvarande 9 kap. 9 a § KL uttala sig om årsbokslutet. Vad som avses med detta anges inte närmare i förarbetena till bestämmelsen. Bokslut är möjligen ett mera ålderdomligt eller vardagligt begrepp som numera normalt är ersatt av års-

redovisning. Man kan nog också mena att begreppet årsbokslut håller sig till siffrorna medan årsredovisning omfattar mer, dvs. såväl en förvaltningsberättelse som de finansiella rapporterna (balansräkning m.m.). Det är i förvaltningsberättelsen man bl.a. följer upp målen. I skriften God revisionssed i kommuner och landsting, i vilket SKL dokumenterar god revisionssed, anges dock att med begreppet bokslut avses årsredovisningen. I kommunal praxis förefaller alltså likhetstecken dragits mellan årsbokslut och årsredovisning. Revisorer uttalar sig redan i dag om årsredovisningen. Därför föreslås att "årsbokslutet" ska ersättas med "årsredovisning".

# Statens offentliga utredningar 2015

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöre köp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B. Fi.

# Statens offentliga utredningar 2015

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

Tillämpningsdirektivet till  
utstationeringsdirektivet – Del I [13]

### Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden  
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]  
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]  
En ny svensk tullagstiftning. [5]  
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]  
Överprövning av upphandlingsmål m.m.  
[12]  
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]  
En kommunallag för framtiden.  
Del A + B. [24]

### Försvarsdepartementet

Deltagande med väpnad styrka  
i utbildning utomlands. En utökad  
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

### Justitiedepartementet

Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-  
lägen anpassning av Polismyndig-  
hetens uppgifter på djurområdet. [3]  
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]  
En modern reglering  
av järnvägstransporter. [9]  
Lösöre köp och registerpant. [18]  
Informations- och cybersäkerhet  
i Sverige. Strategi och åtgärder för säker  
information i staten. [23]

### Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015.  
Kontroll, dokumentation och finansie-  
ring för ökad säkerhet. [11]

### Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi  
för en konkurrenskraftig jordbruks-  
och trädgårdsnäring. [15]

Ökat värdeskapande ur immateriella  
tillgångar. [16]

### Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler.  
Ett genomförande av tobaks-  
produkt direktivet. [6]  
Sedd, hörd och respekterad. Ett  
ändamålsenligt klagomålssystem  
i hälso- och sjukvården. [14]  
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]  
Trygg och effektiv utskrivning från slutna  
vård. [20]  
Mer trygghet och bättre försäkring.  
Del 1 + 2. [21]

### Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

### Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]