

# En kommunallag för framtiden

## Del B

*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

Del V

Lagteknisk översyn



# 18 Lagteknisk översyn

## 18.1 Nuvarande struktur

Kommunallagen är indelad i tio kapitel som reglerar bl.a. följande frågor:

### 1 kap. Indelning, medlemskap

I kapitlet regleras den kommunala självstyrelsen, indelning och medlemskap samt hänvisningar till annan lagstiftning.

### 2 kap. Kommunernas och landstingens befogenheter

I detta kapitel finns de grundläggande bestämmelserna om den kommunala kompetensen och olika begränsningar av denna, t.ex. likställighetsprincipen, samt kommunalt partistöd.

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

Här regleras de kommunala organen, fullmäktige, nämnder etc, och i viss mån deras uppgifter. Vidare finns de kommunala samverkansformerna gemensam nämnd och kommunalförbund samt förutsättningarna för att överlämna kommunal verksamhet till kommunala företag och till privata utförare.

### 4 kap. De förtroendevalda

De förtroendevaldas rättigheter och skyldigheter finns i detta kapitel.

### 5 kap. Fullmäktige

Grundläggande regler om antalet ledamöter och ersättare samt hur beslutsfattandet i fullmäktige ska ske finns här.

## 6 kap. Styrelsen och övriga nämnder

Här finns bestämmelser om styrelsen och övriga nämnder.

## 7 kap. Medbestämmandeformer

I detta kapitel finns en reglering av medbestämmandeformer för de anställda genom partssammansatta organ och närvarorätt för personalföreträdare samt möjligheterna att inrätta självförvaltningsorgan, vilket är en form av brukarinflytande.

## 8 kap. Ekonomisk förvaltning

Den ekonomiska förvaltningen och budgetregleringen samt bl.a. självkostnadsprincipen finns i detta kapitel.

## 9 kap. Revision

Regelverket om den kommunala revisionen finns i detta kapitel.

## 10 kap. Laglighetsprövning

Här regleras överklagandeprocessen.

## 18.2 En ny kommunallag med tydligare och modernare struktur

**Utredningens förslag:** En ny kommunallag ska ersätta den nuvarande. I den nya kommunallagen ska i förhållande till den nuvarande föras in särskilda kapitel som ska handla om de anställda, medborgarna, kommunal samverkan och överlämnande av kommunala angelägenheter. Det särskilda kapitlet om medbestämmandeformer utgår och bestämmelserna i det förs till andra kapitel.

Utredningen har föreslagit ett antal ändringar av kommunallagen. Den nuvarande kommunallagens struktur med tio kapitel börjar dock enligt utredningens mening bli alltför begränsad för att kunna utvecklas ytterligare. Genom utredningens förslag tillförs än fler bestämmelser. Att föra in dem i den nuvarande strukturen innebär att lagen blir mer svårgenomtränglig. Det är en olycklig men naturlig följd om man ska fortsätta att arbeta i den nuvarande strukturen. Det finns också delar och uppbyggnad i den nuvarande lagen

som inte återspeglar den utveckling som skett sedan ikraftträdandet. De många partiella reformerna sedan lagens tillkomst har också påverkat den sammantagna utformningen av lagen. Lagens struktur behöver därför ses över. I grunden är emellertid stora delar av den fortfarande väl uppbyggd. Någon större lagteknisk förändring i likhet med den som skedde 1977 då fyra lagar blev en behöver därför inte göras. Däremot finns enskildheter i strukturen som behöver förändras som t.ex. att bestämmelserna i 7 kap. om medbestämmandeformer inte används i den praktiska kommunala verksamheten i den utsträckning som motiverar ett eget kapitel. Förändringsbehovet handlar dock framför allt om att det finns delar av den kommunala verksamheten som inte lyfts fram genom den nuvarande kommunallagen.

Utredningen har i avsnitt 4 om övergripande principer för den nya kommunallagen gjort bedömningen att kommunallagen behöver utformas så att den tillgodoser både behovet av effektivitet och professionalitet i verksamheten samtidigt som den ska bidra till att kommuner och landsting kan fungera som demokratiska arenor. Det kan konstateras att den nuvarande lagen reglerar mycket kring rollen som demokratisk arena medan frågor om rättssäkerhet och arbetsgivarrollen är mer 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.

En ytterligare grundläggande aspekt på lagens utformning är att den ska vara utformad från ett medborgarperspektiv. Detta ställer krav på att lagen är begriplig även för personer utan juridiska förkunskaper. En intresserad medborgare ska genom att läsa lagen kunna få en rättvisande bild av hur beslutsfattandet i den kommunala verksamheten går till. Från ett medborgarperspektiv är det inte bara viktigt att lagen är lättläst utan också att de centrala reglerna om medborgarnas möjlighet till inflytande och insyn finns samlade på ett tydligt sätt. Ett särskilt kapitel om medborgarna bör därför finnas i kommunallagen. Där samlas och ges en översikt över både nuvarande och nya bestämmelser som är betydelsefulla för medborgarnas delaktighet oavsett om de är bosatta i kommunen eller landstinget, väljare, brukare eller en del av allmänheten.

Det är inte bara medborgarna och de förtroendevalda som de utser som sina representanter som är viktiga i den kommunala verksamheten. Det finns mer än en miljon kommunalt anställda. Utifrån bl.a. tanken att kommunallagen ska spegla att de anställda också har en betydelsefull roll för den kommunala verksamheten har utredningen i avsnitt 8 föreslagit att bestämmelser om de anställda samlas i ett eget kapitel om de anställda.

Kommunal samverkan är en allt viktigare del av den kommunala verksamheten. Regleringen av kommunal samverkan är i nuvarande lag spridd på flera håll. När samverkan blir allt vanligare är det viktigt att regelverket finns samlat så att de som ska tillämpa reglerna lätt kan ta del av vad som gäller kring de olika samverkansformerna. Tidigare fanns bestämmelserna om kommunalförbund i en egen lag. I samband med att bestämmelserna om kommunalförbund och gemensam nämnd togs in i kommunallagen på 1990-talet anfördes att dessa i huvudsak skulle placeras i anslutning till bestämmelserna om kommunala företag i 3 kap. KL eftersom företagen är en privaträttslig samverkansform. Regeringen ansåg att de offentligrättsliga formerna för samverkan borde framgå av samma kapitel i kommunallagen.<sup>1</sup> Utredningen föreslår nedan att bestämmelserna om kommunala företag regleras i ett eget kapitel. De ursprungliga skälen för att reglera samverkansbestämmelserna i 3 kap. KL är därför inte längre aktuella. Det finns i stället skäl att så långt möjligt föra samman bestämmelserna om kommunalförbund och gemensam nämnd i ett eget kapitel. På så vis skapas också en naturlig plats att föra in eventuella nya former av samverkan eller t.ex. en reglering av avtalssamverkan. Några vidgade möjligheter till avtalssamverkan har utredningen emellertid inte föreslagit eftersom utredningen inte fått ett sådant uppdrag av regeringen.

Vidare kan konstateras att, som utredningen redan belyst i sitt delbetänkande, allt mer av den kommunala verksamheten utförs i kommunala företag och av privata utförare. I nuvarande 3 kap. KL återfinns de detaljerade reglerna om möjligheten att överlämna verksamhet till kommunala företag och privata utförare tillsammans med översikten över de kommunala organen. För att lyfta fram denna centrala del föreslås att detta i likhet med andra viktiga delar

---

<sup>1</sup> Prop. 1996/97:105 s. 36.



av verksamheten ska regleras i ett eget kapitel om överlämnade av kommunala angelägenheter.

Mot bakgrund av behovet av att modernisera lagstiftningen och med hänsyn till de nya kapitlena som föreslås anser utredningen att en helt ny lag bör antas.

Som delvis redan framgått har de många revisionerna av lagen inneburit att det finns många bestämmelser som har placerats utan att det nödvändigtvis blivit lämpligast eller mest ändamålsenligt. Den nya lagen måste därför utformas med detta i åtanke och också för att skapa utrymme för att genomföra framtida revisioner som på ett bättre sätt kan flyta in i en redan befintlig systematik.

Mot bakgrund av dessa överväganden föreslår utredningen att strukturen i den nya kommunallagen ska se ut på följande sätt:

- 1 kap. Grunderna för den kommunala verksamheten
- 2 kap. Kommunala angelägenheter
- 3 kap. Kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer
- 4 kap. Förtroendevalda
- 5 kap. Fullmäktige
- 6 kap. Styrelsen och övriga nämnder
- 7 kap. Anställda
- 8 kap. Medborgarna
- 9 kap. Kommunal samverkan
- 10 kap. Överlämnande av kommunala angelägenheter
- 11 kap. Ekonomisk förvaltning
- 12 kap. Revision
- 13 kap. Laglighetsprövning

### **18.3 En enhetlig struktur i varje kapitel**

I nuvarande kommunallag förekommer i flera kapitel att frågor om hur organen tillsätts behandlas före frågan vad organen ska göra. Utredningen föreslår att man som huvudregel först ska ange organens uppgifter och därefter reglera hur de tillsätts.

För många av de bestämmelser som gäller för fullmäktige finns motsvarande eller liknande reglering för nämnderna. Utredningens uppfattning är därför att dessa kapitel, så långt möjligt, bör ha en

liknande struktur. Därför föreslår utredningen att flera bestämmelser i 5 kap. KL om fullmäktige ska flyttas.

Utredningen har, förutom i 5 kap. Fullmäktige, också samlat alla hänvisningsbestämmelser till annan lagstiftning i slutet av varje kapitel under rubriken Hänvisning till annan lagstiftning. Detta har gjorts för att göra lagen mer tillgänglig ur ett medborgarperspektiv. Hänvisningarna utgör inte materiella regler och kan placeras sist för att kunna justeras vid behov. Utredningen har övervägt att utmönstra alla hänvisningar men stannat för att de viktigaste hänvisningarna fyller en betydelsefull och informativ funktion i en ramlag som denna. Utredningen har dock bedömt att 5 kap. Fullmäktige är för omfattande för att det ska vara möjligt att samla alla hänvisningar i slutet av kapitlet. Hänvisningarna är inte uttömmande. Den närmare strukturen i vart och ett av lagens kapitel behandlas i avsnitt 18.8.

## 18.4 Vissa mindre ändringsförslag

I utredningens direktiv anges att utredningen är oförhindrad att ta upp andra frågor än de som nämns i direktiven, om det behövs för att utredningen ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt.

Det har kommit upp ett antal sådana frågor med materiell innebörd under utredningens arbete med den lagtekniska översynen som inte nämns särskilt i direktiven. I de följande avsnitten 18.4.1–18.4.6 kommer utredningen beröra ett antal frågor som faller inom ramen för utredningens uppdrag och där utredningen lämnar förslag till förändringar.

### *Frågor som bör utredas i särskild ordning*

Det har i samband med den lagtekniska översynen kommit upp frågor om bl.a. val och sammanträdesteknik som enligt utredningens bedömning bör ses över i något annat sammanhang. Dessa handlar bl.a. om vilka befogenheter en vice ordförande har när denne ersätter fullmäktiges ordförande, vilka möjligheter en ordinarie fullmäktigeledamot har att avbryta tjänstgöringen vid ett sammanträde på grund av annat hinder än jäv och därefter under samma dag åter

tjänstgöra, fyllnadsval vid proportionellt val samt behovet av en särskild bestämmelse om kallelse till nämndsammanträde.

Utredningen har vidare övervägt att i linje med den modernisering och ökad användning av e-lösningar som utredningen föreslagit vad gäller bl.a. anslagstavlan, även föreslå att folkinitiativ ska kunna väckas elektroniskt. Det skulle med bibehållen säkerhet kunna lösas med hjälp av e-legitimationer och liknande. Detta är dock en fråga som 2014 års Demokratiutredning (Ku Ju 2014:19) har i uppdrag att utreda. Det faller därför inte inom denna utrednings uppdrag att föreslå detta.

Utredningen har heller inte något förslag om att utsträcka möjligheten att lämna medborgarförslag till alla medlemmar eller till ytterligare kategorier av kommun- eller landstingsmedlemmar som fullmäktige bestämmer, än de unionsmedborgare som utredningen behandlar i avsnitt 14.11.8. Ett sådant förslag skulle i för sig ligga i linje med tanken att alla kategorier av medlemmar ska behandlas lika. Detta är även det en fråga som närmare berör demokratiutredningen.

När det gäller de förtroendevaldas ekonomiska förmåner kommer demokratiutredningen bl.a. undersöka hur kommuner och landsting tillämpar bestämmelser om ersättning, rätt till ledighet från anställning och andra bestämmelser som påverkar möjligheten att verka som förtroendevald samt vid behov föreslå författningsändringar som kan bidra till att färre väljer att avstå från förtroendeuppdrag eller att lämna sådana uppdrag i förtid.

#### 18.4.1 Rätt att behålla uppdrag trots flytt

**Utredningens förslag:** Om en förtroendevald som valts av fullmäktige upphör att vara valbar, upphör också uppdraget vid nästa fullmäktigesammanträde, om inte fullmäktige beslutar att den förtroendevalde får ha kvar sitt uppdrag under återstoden av mandattiden.

Enligt huvudregeln i 4 kap. 8 § första meningen KL upphör ett uppdrag genast om en förtroendevald upphör att vara valbar, t.ex. genom att hen folkbokförs i en annan kommun eller anställs som kommundirektör. Obehörigheten inträder dock omedelbart. Det framgår vidare av andra meningen att fullmäktige får besluta att en förtro-

endevald som valts av fullmäktige får stanna kvar på sina uppdrag under återstoden av mandattiden. Bestämmelsen är således endast tillämplig på sådana förtroendevalda som utses av fullmäktige. Av förarbetena framgår att det förutsätts att den enskilde själv begär att få behålla sitt uppdrag. Bestämmelsen innebär alltså ingen rättighet för den förtroendevalde. Syftet med bestämmelsen är att den som under en begränsad period är bosatt och folkbokförd på annan ort, exempelvis för studier, ska kunna ges möjlighet att behålla sina uppdrag under återstoden av mandatperioden. Bestämmelsen avser inte den situationen att den förtroendevalde inte är valbar på grund av omständighet i 4 kap. 6 § KL. Det är fullmäktige som, utifrån en helhetsbedömning, avgör om den förtroendevalde ska få behålla sina uppdrag. I denna bedömning bör vägas in om den förtroendevalde avser att flytta tillbaka till hemkommunen när studier eller motsvarande slutförts. Vidare bör övervägas om den förtroendevalde har för avsikt, och reella möjligheter, att delta i sammanträdena i det organ i vilken hen behåller sitt uppdrag.<sup>2</sup>

Av förarbetena framgår att möjligheten för fullmäktige att besluta att den förtroendevalde ska få behålla sitt förtroendeuppdrag trots att hen flyttat från kommunen riktar sig särskilt till unga och framför allt till de som studerar på annan ort. Många gånger återvänder dessa personer efter en kortare tid till sin hemkommun och syftet med bestämmelsen är att de i sådana fall ska kunna behålla sina förtroendeuppdrag under återstoden av mandatperioden. När det gäller studier på annan ort får man ofta reda på att man kommit in på en utbildning relativt kort tid före studierna börjar och ofta under sommaren. När nästa fullmäktigesammanträde hålls händer det att de förtroendevalda redan flyttat till studieorten och blivit folkbokförda där och att de då inte längre uppfyller valbarhetsvillkoren. Det innebär att de enligt 4 kap. 8 § KL redan förlorat sitt förtroendeuppdrag. I praktiken har fullmäktige inte haft möjlighet att behandla deras begäran om att de ska få behålla sitt förtroendeuppdrag eftersom det i många fall inte har hållits något fullmäktigesammanträde före deras flytt.

Utredningen anser att bestämmelsen i 4 kap. 8 § andra meningen bör ändras så att de förtroendevalda som valts av fullmäktige och som under en period flyttar till annan ort ska hinna få sin begäran

---

<sup>2</sup> Prop. 2001/02:80 s. 138 f.

om att de ska få behålla sitt förtroendeuppdrag behandlad av fullmäktige innan uppdraget upphör. En sådan möjlighet skulle kunna införas genom att man anger att uppdraget inte ska upphöra genast utan ska upphöra om inte fullmäktige vid nästa fullmäktigesammanträde beslutar att den förtroendevalde får ha kvar sitt uppdrag under återstoden av mandattiden.

Utredningens förslag innebär att de förtroendevalda trots att de inte längre uppfyller valbarhetskriteriet har kvar sina förtroendeuppdrag och kan delta i handläggningen och fatta beslut, i vart fall fram till nästa fullmäktigesammanträde. Det gäller de förtroendevalda som är valda av fullmäktige till ledamöter i nämnder m.m. Utredningen har den uppfattningen att förslaget är motiverat av kommunaldemokratiska skäl eftersom det främjar framför allt unga förtroendevaldas möjligheter att engagera sig i kommunalpolitiken även om de en kortare tid är bosatt på en annan ort.

#### 18.4.2 Förtroendeuppdragets upphörande

**Utredningens förslag:** Fullmäktige får besluta att de förtroendevalda som väljs efter ett omval, en förnyad sammanräkning eller ett extra val, kan tillträda vid en tidigare tidpunkt än två månader efter att omvalet, sammanräkningen eller extra valet avslutats. De förtroendevalda vars uppdrag upphör i och med att omvalet, sammanräkningen eller extra valet har avslutats, upphör vid den tidpunkt de nyvalda förtroendevalda tillträder sina uppdrag.

I 4 kap. 7 § KL regleras verkan för de förtroendevalda som valts av den tidigare fullmäktigeförsamlingen om valet till fullmäktige har upphävts och omval av fullmäktige har ägt rum eller om rättelse har skett genom förnyad sammanräkning och mandatfördelningen mellan partierna därigenom ändrats. Bakgrunden till bestämmelsen är att en eventuell ändring av majoritetsförhållandena i fullmäktige vid omval eller rättelse ska få genomslag också på nämnsidan. Bestämmelsen avser alla förtroendevalda, även revisorerna. År 2011 gjordes ett tillägg i paragrafen för att säkerställa att en eventuell ändring av majoritetsförhållandena i fullmäktige efter ett extra val får genom-

slag i nämndernas sammansättning.<sup>3</sup> Av bestämmelsen framgår att uppdragen för de förtroendevalda ska upphöra två månader efter det att omvalet, sammanräkningen eller extra valet har avslutats.

Utredningen anser att bestämmelsen om att förtroendevaldas uppdrag ska upphöra efter två månader efter omval, sammanräkning eller extra val behöver bli mer flexibel. Utredningen föreslår därför att fullmäktige ska få möjlighet att besluta att de förtroendevalda som väljs efter det att ett omval, en sammanräkning eller ett extra val har avslutats kan tillträda vid en tidigare tidpunkt än två månader efter att omvalet, sammanräkningen eller extra valet avslutats. Det innebär att de förtroendevalda som innehar uppdragen kommer lämna sina uppdrag samtidigt som de nyvalda förtroendevalda tillträder sina uppdrag.

Utredningen anser att det fortfarande är viktigt att ha en sluttid angiven i lag när uppdraget senast ska avslutas. Den sluttiden bör fortsatt vara två månader. Enligt utredningens uppfattning bör det emellertid finnas möjlighet för fullmäktige att besluta att den nya kommunstyrelsen eller nämnden ska kunna påbörja sitt uppdrag tidigare än två månader efter omvalets, sammanräkningens eller extra valets avslutande, om fullmäktige så önskar.

### 18.4.3 Minimiantal för ersättare i styrelsen

**Utredningens förslag:** Ersättarna i en styrelse ska vara minst fem.

Av 6 kap. 9 § KL framgår att ledamöter och ersättare i en nämnd väljs till det antal som fullmäktige bestämmer. Det framgår vidare att i styrelsen får antalet ledamöter inte vara mindre än fem och när det gäller ersättare i styrelsen bör antalet ersättare vara lika stort som antalet ledamöter. Enligt utredningens uppfattning ska man undvika att använda ”bör” i lagtext, särskilt i frågor av denna dignitet. Antingen ska kravet strykas eller så ska det skärpas genom att skriva ”ska”.

Det är mycket vanligt att antalet ledamöter och ersättare är lika många. Så är exempelvis fallet i samtliga kommuner i kommungrup-

<sup>3</sup> Prop. 1981/82:4, prop. 2009/10:80 s. 319 och Dalman, m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 276.

pen glesbygdskommuner, som representerar relativt små kommuner. Samtidigt finns exempelvis andra kommuner som har ett lägre antal ersättare än ledamöter. Det framstår mot denna bakgrund inte som lämpligt att föreskriva att antalet ersättare ska vara lika många som ledamöter. Utredningen föreslår därför endast ett minikrav på fem ersättare. Inget hindrar givetvis att lika många ersättare som ledamöter väljs om kommunen eller landstinget så önskar.

#### 18.4.4 Andra än förtroendevalda ska få väljas till en nämndberedning

**Utredningens förslag:** Det ska uttryckligen framgå att nämnden till en nämndberedning får välja även andra än förtroendevalda.

I nuvarande kommunallag framgår det att en nämnd får tillsätta de nämndberedningar som behövs (6 kap. 21 § andra stycket KL). Det är inte närmare angivet i kommunallagen vem som får väljas till en nämndberedning. Men det framgår både av förarbeten till kommunallagen och i juridisk litteratur att en nämndberedning kan i princip fritt sättas samman och bestå av både förtroendevalda och anställda.<sup>4</sup> Utredningen anser att detta uttryckligen bör framgå av en ny kommunallag och föreslår en bestämmelse med denna innebörd.

#### 18.4.5 Kommunalförbundens förbundsordningar

**Utredningens förslag:** Kraven på vad kommunalförbundens förbundsordningar ska innehålla bör ändras i vissa begränsade avseenden.

I nuvarande 3 kap. 28 § KL anges vad som ska regleras i ett kommunalförbunds förbundsordning. Av punkten 5 framgår att förbundsordningen ska, i fråga om förbund med förbundsdirektion, ange på vilket sätt och vilken av förbundsmedlemmarna som ska utse revisorer. Utredningen har erfarit att det i praktiken aldrig en-

<sup>4</sup> Prop. 2001/02:80 s. 95 och Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 423.

dast är en förbundsmedlem som utser revisorer, utan att detta görs av flera eller alla förbundsmedlemmar. Utredningen anser att detta bör återspeglas i lagtexten och föreslår att förbundsordningen för dessa förbund ska ange på vilket sätt som revisorerna ska utses.

Utredningen anser vidare att bestämmelsen i punkten 10 om kommunalförbundets kungörelser och andra tillkännagivanden bör ändras med anledning av utredningens förslag om att kommunalförbund ska ha en webbaserad anslagstavla. Utredningen föreslår att det av lagen i stället ska framgå att förbundsordningen ska ange på vilken webbplats förbundets anslagstavla ska finnas.

I nuvarande 8 kap. 21 § KL anges att förbundsmedlemmarna får meddela föreskrifter i förbundsordningen om de frågor om årsredovisningen som allmänheten kan ställa vid ett sammanträde med fullmäktige. Utredningen föreslår att denna bestämmelse flyttas till övriga bestämmelser om förbundsordningens innehåll så att alla bestämmelser om förbundsordningen är samlade. Utredningen föreslår att det av lagen ska framgå att förbundsordningen ska ange om allmänheten ska ha rätt att ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde och i så fall, förutsättningarna för detta.

#### 18.4.6 Bättre insyn i årsredovisningen och i budgetförslaget

**Utredningens förslag:** Årsredovisningen och förslaget till budget ska hållas tillgängliga för allmänheten på kommunernas och landstingens webbplatser.

Enligt 8 kap. 10 § KL ska styrelsens förslag till budget hållas tillgängligt för allmänheten från och med kungörandet av det sammanträde med fullmäktige då budgeten ska fastställas. Den plats där förslaget hålls tillgängligt ska anges i kungörelsen. Enligt 8 kap. 19 § KL ska årsredovisningen hållas tillgänglig för allmänheten från och med kungörandet av det sammanträde då årsredovisningen ska godkännas. Den plats där årsredovisningen hålls tillgänglig ska anges i kungörelsen. Detta gäller också kommunalförbund (3 kap. 21 § KL).

Utredningen har i avsnitt 16.8.1 föreslagit att fullmäktiges sammanträden ska tillkännages på anslagstavlan på kommunens eller landstingets webbplats. Utredningen har också möjliggjort att för-



slag och beslutsunderlag inför de beslut som ska fattas vid sammanträdena kan göras tillgängliga på deras anslagstavlor. Utredningen har föreslagit motsvarande reglering om anslagstavlorna för kommunalförbunden med den skillnaden att de inte behöver ha egna webbplatser utan kan använda sig av medlemskommunernas eller medlemslandstingens webbplatser. De skyldigheter som hittills gällt för insyn i årsredovisningen och i förslaget till budget bör enligt utredningens mening i linje med detta fullgöras genom att den informationen görs tillgänglig genom kommunernas eller landstingens webbplatser. Kravet behöver enligt utredningens mening inte innebära att denna information måste ges på anslagstavlan utan det ska vara tillräckligt att den finns på webbplatsen. Kommunalförbunds årsredovisning och förslag till budget ska finnas på förbundets webbplats, om de har någon sådan, eller i vart fall på någon av förbundsmedlemmarnas webbplatser.

## 18.5 Minskad särreglering i kommunallagen

Genom förändringar under 1970- och 1990-talen har nuvarande kommunallag i allt högre grad fått karaktären av ramlag. Den innehåller nu i allt väsentligt grundläggande demokratiska principer och regler för alla kommuner och landsting rörande organisatorisk uppbyggnad, ekonomisk förvaltning och kontroll m.m. Principiellt bygger lagen på att kommuner och landsting ska ges största möjliga frihet att anpassa sina arbetsformer till lokala förhållanden. Detta innebär att detaljföreskrifter lämnats utanför lagen för att i stället tas in i bl.a. arbetsordningar, reglementen och instruktioner. Trots denna strävan finns det ett antal särregler för Stockholms kommun och Stockholms läns landsting kvar i kommunallagen.

Utredningen har i sin lagtekniska översyn arbetat för att få en mer enhetlig språklig utformning av bestämmelserna samt en mer konsekvent struktur på de olika kapitlena, se avsnitt 18.3 och 18.7. Utredningen har också strävat efter att en ny kommunallag även fortsättningsvis ska vara en ramlag. Utredningen har därför särskilt sett över de särbestämmelser som finns i kommunallagen. Syftet är inte på något sätt att begränsa de rättigheter och möjligheter som finns utan endast att pröva om särreglering behövs eller om de möjligheter som finns genom särregleringen kan tillgodoses genom de

allmänna bestämmelserna för kommuner och landsting i kommunallagen.

Särbestämmelserna för Stockholms kommun ansågs väsentligen ha sin grund i att Stockholm som landets huvudstad mötte speciella problem av bl.a. organisatorisk natur. Fram till början av 1970-talet hade Stockholms kommun också hand om de landstingskommunala uppgifterna. Stockholms kommun hade redan tidigt en mer politiserad struktur än andra kommuner. På grund av den kommunala förvaltningens storlek blev Stockholm den första kommunen som införde ett system med heltidsengagerade förtroendevalda, borgarråd.

Många av skälen som ligger bakom särregleringen för Stockholms kommun har numera fallit bort. Stockholms kommun har inte längre landstingsuppgifter och partipolitikens roll har ökat också i andra kommuner än Stockholm. Systemet med heltidsengagerade förtroendevalda tillämpas nu i samtliga kommuner och landsting. Ett stort antal av särbestämmelserna har avskaffats och i nuvarande kommunallag finns endast bestämmelserna om borgarråden i Stockholms kommun (4 kap. 24–29 §§ och 5 kap. 52 § andra stycket KL) samt en bestämmelse om antalet fullmäktigeledamöter i 5 kap. 1 § andra stycket kvar.

Enligt 2 kap. 6 § KL får Stockholms läns landsting ha hand om sådana angelägenheter inom en del av landstinget som kommunerna där egentligen ska sköta, om det finns ett betydande behov av samverkan och detta inte kan tillgodoses på något annat sätt. Denna bestämmelse användes tidigare för bl.a. kollektivtrafik, planering för vattenförsörjning och avlopp samt bostadsförsörjning.

Utredningen har träffat företrädare för Stockholms kommun och Stockholms läns landsting och diskuterat utredningens överväganden rörande frågan om borgarrådsbestämmelserna och bestämmelsen i nuvarande 2 kap. 6 § KL ska finnas kvar i en ny kommunallag.

### **18.5.1 Nuvarande bestämmelser om borgarråd**

De särskilda bestämmelserna om borgarråden i nuvarande kommunallag finns i 4 kap. 24–29 §§ och 5 kap. 52 § andra stycket. Stockholms kommun får ha borgarråd och det anges i 24 § att borgarrådsinstitutet

är frivilligt. Vidare ges bestämmelser om val av borgarråd, fyllnadsval 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 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 §§ KL tillämpas på borgarråden. Därvid ska det som sägs om samtliga förtroendevalda i en nämnd gälla samtliga borgarråd. Återkallelsen ska alltså omfatta samtliga borgarråd. Avsikten är att en förskjutning av den politiska majoriteten ska avspeglas även i fördelningen av borgarrådsposterna. I 27 § anges att fullmäktige får ge borgarråden ekonomiska och andra förmåner i deras uppdrag som svarar mot de löne- och anställningsvillkor som gäller för kommunens anställda. Även om borgarråd inte är ledamöter av fullmäktige ska borgarrådet enligt 28 § närvara vid fullmäktiges sammanträden med rätt att delta i överläggningen, men inte i besluten. Sådant borgarråd har även förslagsrätt. Enligt 29 § får fullmäktige meddela närmare föreskrifter om borgarråden. Fullmäktige kan besluta att interpellationer får ställas bara till borgarråden eller vissa av dem (5 kap. 52 § andra stycket KL).

### *Stockholms kommuns reglemente för borgarråden*

Stockholms kommunfullmäktige har med stöd av 4 kap. 29 § KL antagit ett reglemente för borgarråden.<sup>5</sup> Av reglementet framgår bl.a. följande. Det är då val till fullmäktige ägt rum i hela landet väljer fullmäktige borgarråd med föredragningskyldighet och borgarråd utan föredragningskyldighet (oppositionsborgarråd) till det antal som fullmäktige bestämmer. Borgarråden bildar tillsammans en borgarrådsberedning som ska bereda och framlägga förslag i de ärenden som ska behandlas av kommunstyrelsen samfällt. Fördelningen av föredragningskyldigheten (rotelindelningen) mellan

<sup>5</sup> Kommunal författningssamling för Stockholm 2006:6, Reglemente för borgarrådsberedningen och borgarråden.

borgarråden beslutas av kommunstyrelsen med iakttagande av kommunfullmäktiges val av ordförande i nämnder och styrelser. Sedan borgarråden valts utses ett av dem att under tjänstgöringstiden vara ordförande i beredningen.

Utan att det anges i reglementet är principen att varje borgarråd med föredragningskyldighet är chef för en avdelning som kallas rotel. Rotlarna har sina speciella verksamhetsområden och varje borgarråd är föredragande i kommunstyrelsen för de frågor som beretts inom dennes rotel. Oppositionsborgarråden har inga egna rotlar. Beredningens ordförande benämns finansborgarråd och är ordförande i kommunstyrelsen.<sup>6</sup>

Av reglementet framgår vidare att beredningen får inom sig utse vice ordförande för ett år i sänder. Om varken ordföranden eller vice ordföranden kan närvara vid sammanträdet med beredningen, utser beredningen annat borgarråd att för tillfället föra ordet. Stadssekreteraren och stadsdirektören ska närvara vid beredningens sammanträden. Beredningen kan även besluta att annan får närvara vid beredningens sammanträde och delta i överläggningen. Arvode utges till borgarråden med belopp motsvarande en viss andel av statsrådsarvodet. Borgarråd får inte utan fullmäktiges medgivande inneha annan tjänst eller därmed jämförligt allmänt eller enskilt uppdrag. Kommunstyrelsen får bevilja tjänstledighet för borgarråd samt förordna vikarie. Om borgarråd avgår under mandatperioden får styrelsen förordna vikarie tills nytt borgarråd kunnat utses och tillträda. Om borgarråd på grund av sjukdom eller annat giltigt förfall är hindrad att tjänstgöra längre tid än fyra månader i följd eller tillsammans sex månader under ett år, får kommunfullmäktige besluta att borgarrådet ska kvarstå i sin befattning eller avgå. Borgarråd får utan föregående föredragning i styrelsen infordra yttranden och upplysningar från nämnder, beredningar och tjänstemän inom kommunen, när det behövs för beredning av ärenden som hör till borgarrådets arbetsområde. Om remittering av i fullmäktige väckt motion beslutar styrelsen dock efter förslag av vederbörande borgarråd.

---

<sup>6</sup> <http://www.stockholm.se/OmStockholm/Politik-och-demokrati/Borgarrad/>. Hämtat 2014-11-14.

För närvarande finns det nio styrande borgarråd och en extra arvoderad politiker. Det finns också fyra oppositionsborgarråd.<sup>7</sup>

### 18.5.2 Tillsättning av kommunalråd, landstingsråd och borgarråd utan förtroendeuppdrag

**Utredningens bedömning:** Det är redan möjligt för kommuner och landsting att utse kommunalråd, landstingsråd, oppositionsråd eller borgarråd som inte har ett förtroendeuppdrag i kommunen eller landstinget. Däremot föreligger det ett krav på att personen är valbar i kommunen eller landstinget.

Frågan om den kommunalrättsliga särregleringen för Stockholms kommun ska finnas kvar i kommunallagen 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 och skulle i princip kunna tas bort från kommunallagen utan att det skulle innebära några större förändringar i borgarrådsinstitutet. Regeringen anförde vidare att den mest påtagliga förändringen av att ta bort särregleringen om borgarråden är ur praktisk synvinkel att Stockholms kommun förlorar möjligheten att utse borgarråd utan något annat kommunalt uppdrag. Ett borttagande av regleringen i 4 kap. 24 § KL skulle innebära att borgarråden skulle behöva utses ur kretsen av förtroendevalda. Stockholms kommun ansåg att en sådan förändring i viss utsträckning skulle hindra kommunen från att tillämpa sitt nuvarande arbetssätt. Regeringen ansåg därför att de skäl som finns för att avskaffa särregleringen inte har sådan tyngd att den bör avskaffas mot Stockholms kommuns vilja.<sup>8</sup>

Utredningen har inte för avsikt att inom ramen för en lagteknisk översyn på något sätt begränsa de möjligheter som finns att utse borgarråd. Det finns dock anledning att pröva om särreglering verkligen behövs eller om de möjligheter som finns genom sär-

---

<sup>7</sup> <http://www.stockholm.se/OmStockholm/Politik-och-demokrati/Borgarrad/>. Hämtat 2014-11-14.

<sup>8</sup> Prop. 2013/14:5 s. 51 f.

regleringen redan kan erhållas genom de allmänna bestämmelserna för kommuner och landsting i kommunallagen.

*Tillsättande av oppositions-, kommunal- eller landstingsråd utgör tillsättande av fullmäktigeberedning*

Tillsättandet av ett oppositionsråd har av HFD i RÅ82 2:43 ansetts utgöra ett tillsättande av en särskild beredning. I RÅ 1994 ref. 104 II och III bekräftade HFD sitt tidigare avgörande genom att fastställa att fullmäktiges beslut om tillsättande av oppositionsråd får anses utgöra ett beslut om tillsättande av en sådan fullmäktigeberedning som bestämmelserna i 3 kap. 7 § KL avser.

I betänkandet Vital kommunal demokrati gjordes bedömningen att av denna praxis följer att tillsättandet av kommunalråd utgör tillsättande av en ”särskild beredning enligt 3 kap. 7 § KL”.<sup>9</sup> Kommittén ansåg alltså att inte bara tillsättandet av ett oppositionsråd utan även av kommunalråd skulle anses vara ett tillsättande av en fullmäktigeberedning. Bedömningen återkommer i regeringens proposition Vital kommunal demokrati. Någon närmare motivering anges inte. Därefter uppges att i övrigt saknas särskilda regler för kommunalråden. I propositionen anges vidare att en förutsättning för att någon ska kunna utses till kommunalråd är att denna har något annat förtroendeuppdrag.<sup>10</sup>

I den juridiska litteraturen<sup>11</sup> anges däremot endast att oppositionsråd utgör en fullmäktigeberedning enligt 3 kap. 7 § KL.<sup>12</sup> I litteraturen nämns inte något om att ett tillsättande av kommunalråd generellt ska anses vara ett tillsättande av fullmäktigeberedning.

När det gäller kravet på annat förtroendeuppdrag för att utses till kommunal- eller landstingsråd anger Björkman och Riberdahl att ett kommunal- eller landstingsråd inte kan väljas utan att först ha något annat förtroendeuppdrag. Råden kan – till skillnad mot borgarråden i Stockholm – inte utses i särskilda val. Något annat är inte möjligt med gällande regler om proportionellt val och majo-

<sup>9</sup> SOU 2012:30 s. 146.

<sup>10</sup> Prop. 2013/14:5 s. 47.

<sup>11</sup> Se t.ex. Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 255 och Björkman och Riberdahl, Det kommunala förtroendeuppdraget, s. 114.

<sup>12</sup> Detta anges i och för sig i samband med frågan om arvode till oppositionsråd.

ritetsval. Detta betyder också att kommunal- och landstingsråden inte kan börja sin tjänstgöring före de nämnder de är invalda i.<sup>13</sup>

### *Utseende av fullmäktigeberedning*

I propositionen Demokrati för det nya seklet föreslog regeringen lagändringar i 3 kap. 7 § och 4 kap. 5 § KL vilka medförde att fullmäktige kan utse även andra personer än redan förtroendevalda till en fullmäktigeberedning samt att den som utses till ledamot i fullmäktigeberedning ska uppfylla valbarhetskriterierna som anges i 4 kap. 5 § KL. I förarbetena anges att i de fall fullmäktige väljer någon som inte redan är förtroendevald till ett uppdrag i en fullmäktigeberedning kommer hen således att bli förtroendevald i samband med detta. Dessutom anges att om en kommun eller ett landsting av principiella eller praktiska skäl anser att ledamöterna i en fullmäktigeberedning ska bestå av enbart redan förtroendevalda kan detta avgöras lokalt. Det anges också att av 5 kap. 46 § 1 KL följer dock att val till beredningar ska ske proportionerligt. Fördelningen av ledamöter i en fullmäktigeberedning kommer därför att återspegla den partipolitiska sammansättningen i fullmäktige. Det är på sedvanligt sätt en fråga för de politiska partierna att avgöra vem de nominerar till uppdraget.<sup>14</sup> Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2002. Något som inte berörs i förarbetena till ändringen i 3 kap. 7 § och 4 kap. 5 § KL är frågan hur lagändringen påverkar utseendet av kommunalråd. Genom att det inte längre krävs att personer som väljs till en fullmäktigeberedning har ett annat förtroendeuppdrag öppnar detta för att utse någon som inte har ett förtroendeuppdrag till kommunalråd.

Frågan är om lagändringen den 1 juli 2002 har någon betydelse för tolkningen av de nämnda rättsfallen. I den juridiska litteraturen hänvisar man dock fortfarande till dessa rättsfall. Utredningen kan inte se att det finns något som talar för att de inte återspeglar det gällande rättsläget.

---

<sup>13</sup> Björkman och Riberdahl, Det kommunala förtroendeuppdraget s. 109.

<sup>14</sup> Prop. 2001/02:80 s. 95 f.

*Sammanfattande bedömning*

Utredningens bedömning är att när det gäller en ledamot i en fullmäktigeberedning anses denne i och med valet vara förtroendevald enligt kommunallagens definition av förtroendevald (4 kap. 1 § KL). För ledamot i fullmäktigeberedning gäller samma valbarhetskriterier som för val av ledamöter i nämnder (4 kap. 5 § KL). Den förtroendevalde ska således ha uppfyllt ålders- och folkbokföringskraven vid tillfället för valet av ledamoten i fullmäktigeberedningen. Detta innebär t.ex. att när det gäller tillsättandet av ett kommunalråd utgör det ett tillsättande av en fullmäktigeberedning enligt 3 kap. 7 § KL. Den förtroendevalde behöver alltså inte först ha valts till ett förtroendeuppdrag i kommunen eller landstinget utan måste endast ha fyllt 18 år och vara folkbokförd i kommunen i enlighet med de krav som anges i 4 kap. 2 § KL. Detta är enligt utredningens bedömning också direkt tillämpligt för borgarråd.

**18.5.3 Vissa borgarrådsbestämmelser ska finnas kvar**

**Utredningens förslag:** En förtroendevald som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid får benämnas borgarråd. En sådan förtroendevald ska uppfylla de villkor för valbarhet som gäller för andra förtroendevalda i kommunallagen.

Utöver borgarråd får ett kommunalråd, landstingsråd m.fl. tidigast väljas av fullmäktige vid första sammanträdet efter det att val av fullmäktige har hållits i hela landet.

Utöver borgarråd ska ett kommunalråd, landstingsråd m.fl. som inte är ledamot i fullmäktige närvara vid fullmäktiges sammanträde. Denne får delta i överläggningarna och framställa förslag men inte delta i besluten.

**Utredningens bedömning:** Bestämmelsen om att fullmäktige får besluta att borgarråden i sina uppdrag ska få ekonomiska och andra förmåner som svarar mot de löne- och anställningsvillkor som gäller för dem som är anställda hos kommunen ska tills vidare finnas kvar.

Bestämmelsen om att fullmäktige i Stockholms kommun får besluta att interpellationer bara får ställas till borgarråden ska också finnas kvar.



Det ska i övrigt inte finnas särskilda bestämmelser om borgarråd i Stockholms kommun i en ny kommunallag.

Utredningen anser att nuvarande system med borgarråd inte ska regleras mer än vad som är nödvändigt för att Stockholm kommun ska kunna behålla sitt nuvarande arbetssätt. Utredningen har nedan övervägt om varje enskild borgarrådsbestämmelse bör finnas kvar i en ny kommunallag.

*Benämningen borgarråd ska finnas kvar i kommunallagen*

Utredningen gör bedömningen att ett tillsättande av borgarråd bör anses vara ett tillsättande av en fullmäktigeberedning och att denne blir förtroendevald i samband med det valet.

Utredningen anser vidare att borgarråden i Stockholms kommun även i fortsättningen ska kunna benämnas borgarråd. Utredningen anser att denna benämning också ska kunna användas av andra kommuner och landsting. Därför föreslår utredningen att det i bestämmelsen i nuvarande 4 kap. 1 § tredje stycket KL ska läggas till borgarråd, dvs. att lydelsen av bestämmelsen ska vara följande. En förtroendevald som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska ha benämningen kommunalråd, *borgarråd*, landstingsråd eller oppositionsråd eller en annan benämning som fullmäktige bestämmer.

Detta innebär, enligt utredningens mening, att den särskilda bestämmelsen i 4 kap. 24 § första stycket KL som anger att Stockholms kommun får ha borgarråd, inte behöver vara kvar i en ny kommunallag.

*Kommunalråd, landstingsråd eller borgarråd ska uppfylla villkoren för valbarhet*

Utredningen gör som nämnts ovan bedömningen att ett tillsättande av borgarråd, oppositionsborgarråd, kommunalråd eller landstingsråd bör anses vara ett tillsättande av en fullmäktigeberedning. Det villkor för valbarhet som gäller för ledamot i fullmäktigeberedning framgår av 4 kap. 5 § KL. Man bör redan kunna utse borgarråd med eller utan förtroendeuppdrag i Stockholms kommun med stöd

av de allmängiltiga reglerna i kommunallagen. För att det dock inte ska råda någon tvekan om att detta är möjligt föreslår utredningen ett förtydligande i nuvarande 4 kap. 5 § KL, där det anges att också den förtroendevalde som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska uppfylla valbarhetsvillkoren i 4 kap. 2 och 3 §§ KL. Det innebär att den särskilda bestämmelsen i 4 kap. 26 § KL som anger att valbarhetsvillkoren i 4 kap. 5 § KL gäller även borgarråd inte behöver vara kvar.

Det innebär också att 4 kap. 6 § KL är tillämplig på ledamot i fullmäktigeberedning. Det innebär att den som är anställd och innehar en ledande ställning bland personalen i kommun eller landsting inte är valbar till borgarråd och att en förvaltningschef inte får väljas till ett borgarråd som blir ledamot eller ersättare i nämnden.

#### *Val av kommunalråd, landstingsråd eller borgarråd vid första sammanträdet efter fullmäktigevalet*

Det anges i 4 kap. 24 § andra stycket KL att borgarråd väljs av fullmäktige vid första sammanträdet efter det att val av fullmäktige har ägt rum i hela landet.

I Stockholms kommun väljs vid fullmäktiges första sammanträde under valår, första måndagen efter den 15 oktober, bl.a. borgarråden och ordförande i borgarrådsberedningen.

Utredningen vill peka på att kommunallagens övriga bestämmelser redan gör det möjligt för fullmäktige att bestämma att styrelsen och nämnder ska inleda sin mandatperiod i samband med fullmäktiges första sammanträde. Något formellt hinder mot att utse borgarråden vid första sammanträdet finns inte. Problemet är snarare att det kan bli svårt för partiorganisationer och valberedningar att hinna med arbetet med att nominera kandidater till styrelsen och samtliga nämnder. Om inte bestämmelsen i 4 kap. 24 § KL finns kvar i en ny kommunallag kan inte Stockholms kommun ha kvar förfarandet att vid första fullmäktigesammanträdet efter valet utse borgarråd och sedan utse resten av ledamöter och ersättare i nämnderna vid ett senare fullmäktigesammanträde.

Det är mycket viktigt för Stockholms kommun att de nyvalda borgarråden så fort som möjligt kan börja ägna sig åt sina uppdrag och Stockholms kommun är mycket mån om att denna bestämmelse är kvar. Som utredningen framfört tidigare vill inte utredning

försvåra för Stockholms kommun att ha kvar sitt väl fungerande system. Därför föreslår utredningen att bestämmelsen ska finnas kvar. Utredningen ser däremot inte något skäl till varför möjligheten ska begränsas enbart till Stockholms kommun utan anser att alla kommuner och landsting ska kunna tillämpa den. Det är dock endast en frivillig möjlighet. De kommuner och landsting som vill behålla nuvarande arbetssätt kan göra det.

Av 4 kap. 24 § andra och tredje styckena KL framgår vidare att borgarråden väljs för fyra år samt att borgarråd kan i övrigt väljas när som helst under valperioden, men valet avser då den återstående delen av mandatperioden. Detta kan bli aktuellt om uppdraget upphör under perioden. Björkman och Riberdahl har konstaterat att i dessa delar avviker regleringen knappast från vad som rent faktiskt gäller för kommunalråd eller landstingsråd.<sup>15</sup> Utredningen har ingen annan uppfattning och anser därför att dessa bestämmelser är obehövliga.

#### *Varje borgarråd ska väljas särskilt*

Av 4 kap. 24 § fjärde stycket KL framgår att om det begärs ska varje borgarråd väljas särskilt. Denna särregel innebär enligt Björkman och Riberdahl att ett borgarråd – i olikhet mot vad som gäller kommunalråd eller landstingsråd – inte behöver vara ledamot eller ersättare i fullmäktige eller i en kommunal nämnd.<sup>16</sup> Inga speciella villkor gäller i fråga om majoritet utan vanlig enkel majoritet faller utslaget.<sup>17</sup>

I linje med den praxis som utvecklats vid tillsättandet av nämndernas presidier utnyttjar normalt inte majoriteten möjligheten att välja ett borgarråd i taget för att på så sätt besätta samtliga borgarrådsposter. Nomineringsarbetet inom partierna och de därtill knutna överläggningarna partierna emellan är i realiteten avgörande för utgången av borgarrådsvalet. Borgarrådsplatserna fördelas i praktiken huvudsakligen efter proportionella grunder mellan de olika partierna,

---

<sup>15</sup> Björkman och Riberdahl, Det kommunala förtroendeuppdraget, s. 112.

<sup>16</sup> Björkman och Riberdahl, Det kommunala förtroendeuppdraget, s. 112.

<sup>17</sup> SOU 2012:30 s. 164.

dock så att majoritetsläget i fullmäktige återspeglas även i borgarrådssammansättningen.<sup>18</sup>

Vid kontakt med Stockholms kommun har utredningen erfarit att bestämmelsen inte tillämpas längre. Med hänsyn till detta kan bestämmelsen utmönstras.

#### *Upphörande av kommunal-, landstings- och borgarråds uppdrag*

Av 4 kap. 25 § KL framgår att vad som i 4 kap. 7 § KL sägs om hur omval eller förnyad sammanräkning som innebär ändrad mandatfördelning mellan partierna i fullmäktige inverkar på uppdragen för förtroendevalda gäller också borgarrådets uppdrag. I bestämmelsen i 4 kap. 7 § KL regleras bl.a. verkan av omval eller förnyad sammanräkning av fullmäktige för de förtroendevalda som valts av den tidigare fullmäktigeförsamlingen. Av bestämmelsen framgår att uppdragen för de förtroendevalda ska upphöra två månader efter det att omvalet eller sammanräkningen har avslutats. När omvalet eller sammanräkningen har avslutats, ska fullmäktige förrätta nytt val av förtroendevalda för återstoden av mandattiden. År 2011 gjordes ett tillägg i bestämmelsen som skapar garantier för att ett extra val får genomslag i nämndernas sammansättning. Enligt borgarrådsbestämmelserna är bestämmelserna om extra val inte tillämpliga på borgarråd.

Eftersom utredningen anser att ett borgarråd är en förtroendevald enligt kommunallagens definition är bestämmelserna om förtroendeuppdragets upphörande vid omval, extra val eller vid rättelse genom förnyad sammanräkning tillämpliga även för dem. Om 4 kap. 7 § KL är direkt tillämplig innebär det att även vid extra val upphör borgarrådets uppdrag. Utredningen föreslår därför att 4 kap. 25 § KL utmönstras.

#### *Förtroendeuppdragets upphörande*

Enligt 4 kap. 26 § KL ska de allmänna reglerna om valbarhet och förtroendeuppdragets upphörande i 4 kap. 5 och 8–10 a §§ KL tillämpas på borgarråden. Därvid ska det som sägs i 4 kap. 10 a § KL om samt-

---

<sup>18</sup> SOU 1981:53 s. 92 och SOU 2012:30 s. 164 f.

liga förtroendevalda i en nämnd gälla samtliga borgarråd. När det gäller 4 kap. 5 § KL och bestämmelsens tillämplighet på borgarråd har utredningen tidigare i detta avsnitt föreslagit ett förtydligande i nuvarande 4 kap. 5 § KL, där det anges att också den förtroendevalde som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska uppfylla valbarhetsvillkoren i 4 kap. 2 och 3 §§ KL. Det innebär att den särskilda bestämmelsen i 4 kap. 26 § KL som anger att valbarhetsvillkoren i 4 kap. 5 § KL gäller även borgarråd inte behöver vara kvar.

Bestämmelserna i 4 kap. 8–10 §§ KL handlar om när valbarheten upphör för en förtroendevald, förtroendevalds frivilliga avgång och återkallelse av uppdrag. Av 4 kap. 8 § KL framgår att om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör också uppdraget genast. Fullmäktige får dock besluta att en förtroendevald som valts av fullmäktige får ha kvar sina uppdrag under återstoden av mandattiden. I 4 kap. 9 § KL anges att fullmäktige ska befria en förtroendevald från uppdraget när den förtroendevalde önskar avgå, om det inte finns särskilda skäl mot det. Av 4 kap. 10 § KL framgår att fullmäktige i vissa fall får återkalla uppdraget för en förtroendevald som valts av fullmäktige. Det kan ske om den förtroendevalde har vägrats ansvarsfrihet eller genom en dom som har fått laga kraft har dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller däröver.

Utredningen anser att bestämmelserna i 4 kap. 8–10 §§ KL är direkt tillämpliga på borgarråd eftersom de enligt utredningens bedömning är förtroendevalda, oavsett om de innehar ett annat kommunalt uppdrag eller inte. Hänvisningarna som finns i borgarrådsbestämmelserna behöver därför inte finnas kvar.

Slutligen anges i 4 kap. 10 a § KL att fullmäktige får återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd om den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige. Syftet är att underlätta majoritetsskiftet under mandatperioden. I sådant fall måste återkallelsen avse samtliga ledamöter. Fullmäktige får också återkalla uppdragen vid förändringar i nämndorganisationen. Förtroendeuppdragen upphör att gälla när val av nya ledamöter och ersättare har förrättats eller när en ny nämndorganisation träder i kraft.

Hänvisningen i 4 kap. 10 a § KL innebär att borgarråd kan entledigas mot sin vilja under löpande period på motsvarande sätt som

förtroendevalda i nämnderna i andra kommuner. Återkallelsen ska i sådant fall omfatta samtliga borgarråd och inte bara det borgarråd som sitter i nämnden. I förarbetena anges att återkallelsen ska omfatta samtliga borgarråd och kan inte användas för att entlediga enstaka borgarråd. En förskjutning av den politiska majoriteten i fullmäktige måste kunna avspeglas även i fördelningen av borgarrådsposter och i borgarrådets respektive uppgifter.<sup>19</sup> Av vad utredningen erfarit har samtliga borgarråd förtroendeuppdrag i kommunstyrelsen eller i andra nämnder. Även om den särskilda bestämmelsen avskaffas är det således möjligt att entlediga samtliga borgarråd om detta beslutas av fullmäktige med stöd av 4 kap. 10 a § KL. Med hänsyn till detta anser utredningen att nuvarande 4 kap. 26 § KL inte behöver finnas kvar i kommunallagen.

### *Arvode till borgarråd*

I 4 kap. 27 § KL anges att fullmäktige får ge borgarråden ekonomiska och andra förmåner i deras uppdrag som svarar mot de löne- och anställningsvillkor som gäller för kommunens anställda. I praktiken har dock Stockholms kommun i sitt reglemente beslutat att arvode utges till borgarråden med belopp motsvarande en viss andel av statsrådsarvodet.

Stockholms kommun har till utredningen uppgivit att bestämmelsen om borgarrådets förmåner bör vara kvar. Med stöd av denna bestämmelse får borgarråden rätt att vara föräldralediga, uppbära sjuklön vid sjukdom och vara tjänstlediga.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att för borgarråden gäller ett särskilt tjänstereglemente. Enligt detta är deras ekonomiska och övriga förmåner i stort sett desamma som de anställas.<sup>20</sup>

Enligt utredningens mening kan det diskuteras om inte de generella bestämmelserna i kommunallagen kan ge utrymme för att bevilja förmåner på liknande sätt. Det saknas dock klar rättspraxis kring frågan. Det kan därför tänkas att vissa förmåner som borgarråd kan beviljas inte är möjliga att ge kommunal- eller landstingsråd. Mot bakgrund av att utredningens översyn inte syftar till att försämra

<sup>19</sup> Prop. 1993/94:188 s. 96.

<sup>20</sup> Prop. 1990/91:117 s. 174.

Stockholms kommun möjligheter att behålla sitt system föreslår utredningen att bestämmelsen om ekonomiska förmåner och andra förmåner till borgarråd i Stockholms kommun därför tills vidare ska behållas i kommunallagen. Man kan dock konstatera att Stockholms kommun inte i alla delar följer bestämmelsen, t.ex. när det gäller principerna för att ge arvode. Därför bör denna fråga ses över i särskild ordning.

### *Fullmäktiges sammanträden*

Det framgår av 4 kap. 28 § KL att borgarråd ska närvara vid fullmäktiges sammanträden. De får vidare delta i överläggningarna och framställa förslag men inte delta i besluten.

Det anges i 5 kap. 21 § KL att fullmäktige får bestämma att också andra än ledamöter ska ha rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten. Det får fullmäktige i sådant fall göra i arbetsordningen om man vill ge denna rätt till borgarråd eller t.ex. till ett kommunalråd som inte är ledamot i fullmäktige. Det finns också möjlighet för fullmäktige att besluta om detta i enskilda fall.

Av 5 kap. 38 § KL framgår att fullmäktiges sammanträden är offentliga. Av andra stycket framgår dock en inskränkning genom att fullmäktige får besluta att överläggningen i ett visst ärende ska hållas inom stängda dörrar. Detta skulle innebära att ett borgarråd som inte är ledamot i fullmäktige inte skulle få närvara vid överläggningen i ett sådant ärende. Ledamöternas tystnadsplikt regleras i offentlighets- och sekretesslagen och ett borgarråd som inte är ledamot i fullmäktige anses som utomstående och omfattas inte av tystnadsplikten. Borgarrådet kan då inte vara med vid överläggningen av ärendet.

Vid ett avskaffande av borgarrådsbestämmelserna skulle det innebära en inskränkning i de rättigheter borgarråden har i dag. Därför föreslår utredningen en generell bestämmelse om att även kommunalråd, borgarråd eller landstingsråd som inte har plats i fullmäktige ska närvara vid fullmäktiges sammanträden. Utredningen föreslår vidare att sådana förtroendevalda ska få delta i fullmäktiges överläggningar. Det innebär att de dock inte kan vara med i överläggningar där det föreligger sekretess. Det finns ingen bestämmelse i nuvarande kommunallag som ger en förtroendevald som inte är leda-

mot i fullmäktige rätt att framställa förslag i fullmäktige. Enligt utredningens mening bör bestämmelserna i 4 kap. 28 § KL finnas kvar i en ny kommunallag men bli tillämpliga för alla kommunalråd, landstingsråd, borgarråd m.fl. som inte har plats i fullmäktige. Det bör också anges att sådana förtroendevalda får framställa förslag men inte delta i besluten.

#### *Interpellation får ställas till borgarråd*

Enligt 5 kap. 52 § andra stycket KL får fullmäktige besluta att interpellationer får ställas bara till borgarråden eller vissa av dem. Utredningen anser att denna möjlighet ska finnas kvar. I andra kommuner än Stockholm skulle detta dock innebära en inskränkning som kan uppfattas som en nackdel för den politiska minoriteten. Bestämmelsen bör därför finnas kvar enbart för Stockholms kommun.

#### *Fullmäktige får meddela närmare föreskrifter om borgarråden*

Slutligen framgår av 4 kap. 29 § KL att fullmäktige får meddela närmare föreskrifter om borgarråden. Fullmäktige ska enligt 5 kap. 63 och 64 §§ KL i en arbetsordning meddela ytterligare bestämmelser som behövs för fullmäktiges sammanträden och handläggningen av ärendena. Därutöver ska fullmäktige besluta om reglemente för nämndernas verksamhet och arbetsformer. Det som fullmäktige vill bestämma särskilt om borgarråd med eller utan annat kommunalt uppdrag kan göras i arbetsordning och reglemente. Bestämmelsen i 4 kap. 29 § KL behöver alltså inte finnas kvar.

### **18.5.4 Antalet fullmäktigeledamöter i Stockholms kommun**

**Utredningens förslag:** I kommuner med över 600 000 röstberättigade ska antalet fullmäktigeledamöter bestämmas till minst 101.

I 5 kap. 1 § andra stycket KL finns ytterligare en särreglering för Stockholms kommun. I bestämmelsen anges att i Stockholms kommun och i landsting med över 300 000 röstberättigade invånare ska



antalet ledamöter bestämmas till minst 101. Specialbestämmelsen för Stockholms kommun fanns redan i 1957 års kommunallag för Stockholm. Att antalet fullmäktigeledamöter skulle bestämmas till ett udda tal och minst 101 lagfästes 1969, tidigare skulle antalet uppgå till 100.

Utredningen anser som ovan nämnts att kommunallagen ska vara en ramlag och det därför i möjligaste mån inte bör finnas särregler för Stockholms kommun i kommunallagen. Bestämmelsen i 5 kap. 1 § KL bör därför göras kommunneutral samtidigt som kravet på minst 101 ledamöter i Stockholms kommunfullmäktige inte ska ändras.

Antalet röstberättigade invånare uppgick den 19 augusti 2014 i Stockholm till cirka 715 000, i Göteborg till cirka 425 000 och i Malmö till cirka 245 000.<sup>21</sup> Utredningen föreslår därför att det i lagen ska anges att antalet ledamöter i fullmäktige i kommuner med över 600 000 röstberättigade ska bestämmas till minst 101. I praktiken kommer bestämmelsen därigenom endast att reglera vad som gäller för Stockholms kommun.

### 18.5.5 Särregleringen för Stockholms läns landsting slopas

**Utredningens förslag:** Bestämmelsen om den särskilda kompetensen för Stockholms läns landsting att ha hand om sådana angelägenheter inom en del av landstinget som kommunerna där egentligen ska sköta, ska slopas.

Enligt 2 kap. 6 § KL får Stockholms läns landsting ha hand om sådana angelägenheter inom en del av landstinget som kommunerna där egentligen ska sköta, om det finns ett betydande behov av samverkan och detta inte kan tillgodoses på något annat sätt. Denna utvidgade kompetens hade sin grund i att flera angelägenheter som ombesörjts på primärkommunal nivå i Stockholm hade lyfts upp på den regionala nivån, t.ex. kollektivtrafiken, planeringen för vattenförsörjningen och avlopp samt bostadsförsörjningen.<sup>22</sup> Regleringen

<sup>21</sup> Se <http://www.val.se/val/val2014/alkon/K/rike/alderkon.html#rostberalkon>. Hämtat 2014-09-29.

<sup>22</sup> Prop. 1969:112 s. 97.

återfanns i lagen (1969:215) med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landsting. I denna lag fanns vissa särregler för Stockholms läns landstingskommun som föränletts just av de särskilda förhållandena i Stockholmsregionen, vilka hade lett till att landstingskommunen övertagit vissa uppgifter som normalt ankommer på kommunerna.<sup>23</sup> Genom tillkomsten av 1977 års kommunallag fördes den lagen tillsammans med fyra andra ihop till en lag. Den aktuella paragrafen fördes sedan vidare till 1991 års lag utan ändring i sak.<sup>24</sup> Enligt regeringens mening var det inte uteslutet att bestämmelsen i framtiden kan komma att ha betydelse på olika områden där det krävs regionala insatser, inte minst med hänsyn till den allmänna utvecklingen i storstadsregionerna. Bestämmelsen kunde därför ha en funktion att fylla även framgent.<sup>25</sup>

Utredningen har övervägt om den aktuella paragrafen behövs eller om den kan slopas eller i vart fall föras över till lagen om vissa kommunala befogenheter. De områden som paragrafen avsåg att täcka har successivt kommit att regleras i speciallagstiftning. Under utredningen har det genom uppgifter från Stockholms läns landsting dessutom framkommit att paragrafen inte används. Då utgångspunkten enligt utredningens mening är att behovet av särbestämmelser måste vara motiverat för att tas in i en ny kommunallag, kan utredningen inte finna annat än att paragrafen ska slopas.

## 18.6 Ska regleringen om partssammansatta organ finnas kvar?

**Utredningens bedömning:** Det finns skäl att slopa bestämmelserna om partssammansatta organ, men mot bakgrund av svaren i utredningens enkät lämnar utredningen inte något förslag om detta.

Bestämmelser om partssammansatta organ finns i nuvarande 7 kap. 1–7 §§ KL. Bestämmelserna innebär att en kommun eller ett lands-

<sup>23</sup> Prop. 1975/76:187 s. 335.

<sup>24</sup> Prop. 1990/91:117 s. 151.

<sup>25</sup> Prop. 1990/91:117 s. 30.

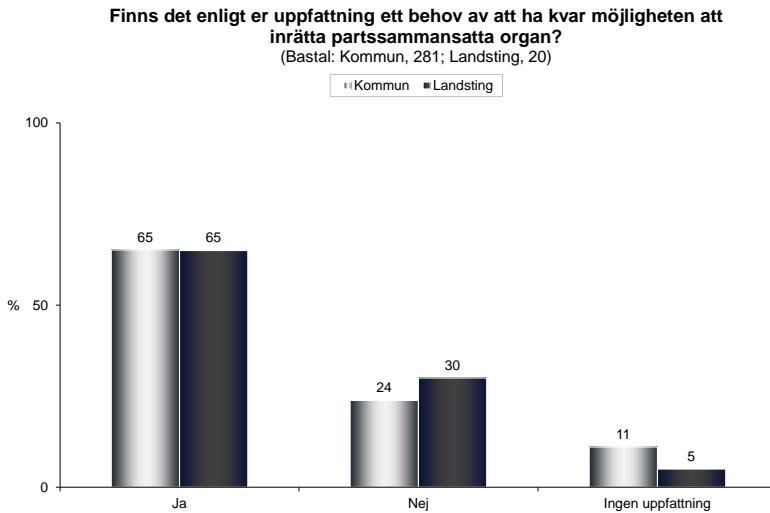
ting kan i ett medbestämmandeavtal med en arbetstagarorganisation träffa en överenskommelse om tillsättande av partssammansatta organ. När avtalet ingåtts och godkänts av fullmäktige, ska fullmäktige inrätta organet och samtidigt i reglemente fastställa dess uppgifter, sammansättning, mandatid och verksamhetsformer. Organet ska kunna ägna sig åt frågor rörande exempelvis personaladministration, arbetsmiljö, personalpolitik och rationalisering av verksamheten. Partssammansatta organ får enligt 7 kap. 2 § KL inte avgöra frågor som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Organet får inte heller avgöra ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Utanför dess kompetens faller således rent politiska frågor. Det innebär inom t.ex. barnomsorgen att ett partssammansatt organ kan befatta sig med frågor angående arbetsmiljön men däremot inte besluta om intagning eller gruppstorlek, då sådana frågor kräver politiska överväganden. Ett partssammansatt organ kan inte tilldelas uppgifter, som enligt speciallagstiftning ska fullgöras av en viss nämnd eller tjänsteman.<sup>26</sup>

Av vad utredningen erfarit är partssammansatta organ inte vanligt förekommande i kommuner och landsting. I sin lagtekniska översyn av nuvarande kommunallag har utredningen övervägt om bestämmelserna ska finnas kvar i en ny kommunallag. Utredningen har därför i sin enkät frågat kommun- och landstingsstyrelsernas ordförande om de anser att det finns ett behov av att kvar möjligheten att inrätta partssammansatta organ.

---

<sup>26</sup> Karnovs kommentarer till 7 kap. 1 och 2 §§ KL.

Diagram 18:1 – Behov av att ha kvar partssammansatta organ



Av diagrammet ovan framgår att 65 procent av ordföranden i kommun- och landstingsstyrelserna ansåg att det finns ett behov av att ha kvar möjligheten att inrätta partssammansatta organ. Av kommentarerna framgår att ordförandena bl.a. ansåg att möjligheten att föra dialog med fackliga organisationer och företagare leder till en bred förankring och klokare beslut. Beredningen av ärenden blir också bredare och bättre om ärendena kan behandlas i partssammansatta organ då man får in andra synpunkter än annars. En ordförande anförde i sitt svar att det finns frågor som är intressanta för andra än de förtroendevalda och att dessa intressen också måste komma fram någonstans.

När det gäller svaren från de ordföranden som ansåg att det inte längre finns ett behov av partssammansatta organ anfördes bl.a. att det inte får vara för många intressenter och att kommuner och landsting ska ha en politiskt styrd organisation. Det framfördes vidare att det gäller att kunna utkräva ansvar och de förtroendevalda är valda att ta det ansvaret. Det kan bli intressekonflikter med ett partssammansatt organ och svårt för de förtroendevalda att genomföra sina valprogram. Det framfördes också att det är de förtroendevalda som är valda att styra kommunerna och landstingen men att

arbetstagarorganisationerna kan få vara med och driva frågorna. En annan ordförande ansåg att det är viktigt att medborgarna på ett klart och tydligt sätt kan ställa de som är ansvariga till svars. Det är arbetsgivaren som har det yttersta ansvaret och för tydlighetens skull ska man inte lägga för mycket ansvar utanför de politiska organen. Det framfördes också att det är viktigt med renodling mellan politiken och arbetstagarrepresentanter.

Som utredningen tidigare anfört har utredningen erfarit att det inte är vanligt förekommande att en kommun eller ett landsting har ett partssammansatt organ. Utredningen har vid sina möten med representanter för kommuner och landsting ställt frågan om det finns partssammansatta organ i deras kommun eller landsting. Inte någon har svarat ja. Av utredningens enkät framgår att 65 procent av både ordförandena i kommun- och landstingsstyrelserna ansåg att de partssammansatta organen ska vara kvar. Med hänsyn till att enkätens svarsfrekvens låg på 97 procent när det gäller ordförandena kan utredningen konstatera att det verkar finnas en efterfrågan på bestämmelserna om partssammansatta organ.

Av vissa svar kan dock utläsas att ordförandena har missuppfattat vilken funktion ett partssammansatt organ kan ha. Ett partssammansatt organ kan endast ägna sig åt beredning, förvaltning och verkställighet inom en nämnds verksamhetsområde, t.ex. arbetsmiljöfrågor. Utredningen ifrågasätter därför om önskan att ha kvar de partssammansatta organen egentligen är så stor som enkätsvaren visade.

Sammantaget gör utredningen dock den bedömningen att utredningen inte har tillräckligt underlag för att föreslå att bestämmelserna om partssammansatta organ slopas, men anser att man i ett annat sammanhang åter igen bör överväga om bestämmelserna ska finnas kvar.

## 18.7 Terminologin i lagen

**Utredningens förslag:** Terminologin i kommunallagen ska justeras.

Begreppen *anslå* och *behörighet* ska utgå.

Vissa begrepp ska moderniseras, främst ska

- *funktionshinder* ersättas med *funktionsnedsättning*,

- *förrätta* och *äga rum* ersätts med *hålla*,
- *han* ersätts med könsneutralare begrepp,
- *vunnit laga kraft* ersätts med *fått laga kraft*, och
- *vård* ersätts med *skötsel*.

Begreppen *föreskrifter*, *lag* eller *annan författning* och *kungöra* ska användas mer stringent. Det gäller även begrepp som uttrycker lagens personkretsar, bl.a. ska *nyttjarna* ersättas med *brukarna*.

**Utredningens bedömning:** Begreppen *angelägenheter*, *befogenheter*, *myndighetsutövning* och *nyttigheter* ska fortsatt användas.

För att lagen ska vara lättläst och modern föreslås ett stort antal språkliga och redaktionella ändringar. Genomgående har exempelvis ordet "skall" bytts ut mot "ska". I avsnitt 18.8 kommenteras ytterligare förändringar i de olika kapitlen.

Vad gäller terminologi i nuvarande kommunallag, finns vissa vanligt förekommande uttryck och begrepp som berörs i det följande.

### 18.7.1 Den kommunala kompetensen

I motsats till många andra länder finns i Sverige inte någon kompetenskatalog med en exakt avgränsning av kommunernas och landstingens uppgifter. Reglerna i kommunallagen om vad dessa får göra är allmänt hållna och kompetensen utvecklas i första hand genom praxis.

I kommunallagen används flera begrepp för att avgränsa den kommunala kompetensen. I rubriken till 2 kap. KL används begreppet "befogenheter", vilket även förekommer på andra ställen i kommunallagen. Vidare används begreppet "behörighet", "nyttighet", "angelägenhet" och "vården" i lagtexten i samband med avgränsningar av vad kommuner och landsting får göra, eller vad som är de kommunala "angelägenheterna".

#### *Angelägenheter*

I 14 kap. RF som sedan 2011 reglerar kommunerna, används återkommande begreppet "angelägenheter" för att beskriva det kommunerna och landstingen arbetar med. Enligt 14 kap. 2 § RF sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse

på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag.

Begreppet ”angelägenheter” framstår som något byråkratiskt och ålderdomligt. Det är inte ett ord som normalt används i dagligt tal. Begreppet är dock av central betydelse för att bestämma den kommunala kompetensen och har varit så under lång tid. Var gränserna går för den är något utredningen inte har i uppdrag att se över. Att ersätta det begreppet med något annat riskerar att förändra innebörden och därigenom omfattningen av den kommunala kompetensen. Begreppet torde inte kunna missförstås och det verkar inte finnas något vedertaget alternativ till det som tillämpas. Till det kan läggas att en ändring skulle innebära en avvikelse från vad som stadgas i regeringsformen. Begreppet ”angelägenheter” (även ”angelägenhet”) bör därför fortsatt användas och tas in i en ny kommunallag.

### *Befogenhet*

Vad gäller begreppet ”befogenhet” angavs i förarbetena att ”ett särskilt befogenhetskapitel fyller enligt utredningens mening på ett bra sätt syftet att göra den kommunala kompetensen tydligare”. I övervägandena användes samtidigt begreppet ”den kommunala kompetensen” flitigt. Några särskilda överväganden varför begreppet ”befogenheter” valdes i författningstexten och inte ”kompetensen” eller ”angelägenhet” redovisades inte.<sup>27</sup>

Begreppet ”befogenheter” är ett juridiskt begrepp som definierar vad någon får göra inom ramen för en behörighet (vad någon kan eller har rätt att göra). Begreppen används främst inom avtalsrätten och fullmaktsläran där innehavaren ges rätt att företräda en huvudman (behörighet) med instruktioner hur företrädaren får agera (befogenhet). En befullmäktigad binder sin huvudman enligt avtalslagen även om hen överskrider sin befogenhet om tredje man är i god tro. Däremot kan aldrig fullmäktigen binda huvudmannen om hen överskrider sin behörighet. I jämförelse med fullmaktsläran är användningen av begreppet ”befogenheter” något missvisande i kommunallagen. Överfört till fullmaktsläran borde det hellre benämnas

---

<sup>27</sup> Prop. 1990/91:117 s. 26 ff.

”behörighet” eftersom den utgör den yttre gränsen för vad kommuner och landsting får befatta sig med. Det skulle även enligt den innebära att någon gett kommuner och landsting rätt att vårda sina angelägenheter. Det är möjligt att man kan se lagstiftaren och ytterst folket som uppdragsgivare och som gett befogenheter. Att åskådliggöra det i lagstiftningen framstår som något apart och är inte heller nödvändigt. Det centrala är vad kommuner och landsting får göra. Om det sedan är så att de tagit den rätten långt tillbaka i historien och lagstiftaren sedan har kodifierat den eller om lagstiftaren faktiskt har gett dem befogenheterna saknar i detta sammanhang betydelse. Det bör därför övervägas om begreppet ”befogenheter” kan ersättas.

I HFD:s praxis förekommer begreppet ”befogenheter” i ett stort antal referat (bl.a. RÅ 1992 ref. 71 och 78 samt 1993 ref. 12 och 25). Även begreppet ”kompetens” är mycket vanligt förekommande som alternativ. Bland referaten återfinns begreppet även i många rubriker (bl.a. RÅ 1993 ref. 93, 1997 ref. 47 och 2002 ref. 12). På senare tid har ”kompetens” ökat i användning men de två begreppen används i huvudsak synonymt i lika stor omfattning.

Ordet ”kompetens” kan dock ha olika innebörd. Det kan utöver rätt att göra något även avse kunskap att göra något. Sett självständigt kan det därför vara missvisande. Använt i ett sammanhang bör det dock inte vålla några oklarheter om innebörden av begreppet ”kompetens”. Det har dock under utredningens arbete ifrågasatts om en ändring från ”befogenheter” till ”kompetens” skulle utgöra någon förbättring av begreppsbildningen. Utredningen har därför stannat vid att inte föreslå att ”befogenheter” ersätts med ”kompetens”.

I några fall kan dock begreppet ”befogenheter” uttryckas på andra sätt. Rubriken till 2 kap. bör innehålla något annat begrepp än ”befogenheter” och ”kompetens”. Det som det kapitlet handlar om avser det som kommuner och landsting ska eller får syssla med, dvs. de kommunala angelägenheterna. Utredningen föreslår därför att det kapitlets rubrik ska vara ”Kommunala angelägenheter” (se avsnitt 18.8.2).

Begreppet ”befogenheter” ska användas för att beskriva vad kommuner och landsting får befatta sig med, dvs. de yttre gränserna för deras kompetens. Däremot bör begreppet inte användas för att beskriva gränserna inom kompetensen, dvs. fördelningen av ansvar



mellan de olika kommunala organen. Enligt 3 kap. 28 § 2 KL ska en förbundsordning för ett kommunalförbund bl.a. innehålla ”organens befogenheter”. Enligt 10 kap. 8 § första stycket 3 KL ska ett överklagat beslut upphävas om det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter. I dessa bestämmelser kan ”befogenheter” därför ersättas.

### *Behörighet*

Begreppet ”behörighet” förekommer endast i 3 kap. 3 c § KL. Enligt den ska en gemensam nämnds behörighet och befogenhet närmare preciseras i en överenskommelse mellan de berörda kommunerna och landstingen. I förarbetena till bestämmelsen angavs att syftet är att avtala om samverkan. Innehållet i ett sådant avtal blir helt beroende av på vilket sätt och om vad man samverkar. I ett avtal kan parterna också tillgodose kravet på flexibel lokal anpassning. Det framgår inte av förarbetena varför uttrycket ”behörighet och befogenhet” valdes. Syftet är dock knappast att anknyta till fullmaktslärans regler om behörighet och befogenhet. Paragrafen kan i en ny kommunallag formuleras på annat sätt för att undvika begreppen. Begreppet ”behörighet” kan därigenom utmönstras från kommunallagen.

### *Vården*

Begreppet ”vården” av en kommunal angelägenhet förekommer främst vad gäller överlämnade av kommunala angelägenheter till exempelvis kommunala företag, se 3 kap. 3 a § KL, rubriken före 3 kap. 16 § KL, 3 kap. 16–18, 18 c, 19 c och 20 §§ KL, 6 kap. 7 § KL och 9 kap. 16 och 22 §§ KL. Att kommunerna och landstingen ska ”vårda sina angelägenheter” har förekommit åtminstone sedan 1862 års kommunalförordningar.

Det första tillfället i nuvarande kommunallag där ordet vård förekommer är då ”vård- och omsorgsområdet” nämns. Det torde också vara det vanligast förekommande användningssättet, jfr personvård, akutvård, sjukvård, äldreomsorg, gravvård etc. Däremot är ordet ”vård” i sig självt inte längre lika mycket använt i betydelsen ”skötsel”. I 14 kap. RF om kommunerna används orden ”sköter” och ”sköt-

seln” i sammanhanget. Ordet ”vård” i kommunallagen ska mot den bakgrunden ersättas med ”skötsel” där det inte är sjukvård och liknande som avses. Ändringen är rent språklig.

### *Nyttigheter*

Begreppet ”nyttigheter” förekommer i 8 kap. 3 b och 3 c §§ KL. Bestämmelserna reglerar rätten att ta ut avgifter för ”tjänster och nyttigheter som [kommuner och landsting] tillhandahåller”. Då de infördes den 1 juli 1994 menade man att kodifieringen ”återspeglar i huvudsak det gällande rättsläget”.<sup>28</sup> Med nyttighet skulle avses ”prestationer, dvs. varor, tjänster eller andra nyttigheter som kommuner eller landsting är skyldiga att tillhandahålla”. Varför just begreppet ”nyttigheter” valdes framgår inte. I övervägandena talades om allmännyttan och allmännyttiga tjänster. Det kan möjligtvis härröra därifrån. Ett annat tolkningsalternativ är att man tog intryck av dåvarande 6 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100) om upphandlingssekretess som man föreslog en ändring i. Både före och efter ändringen stod där ”förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet”.<sup>29</sup>

Begreppet ”nyttigheter” förekommer bara på ett ställe i kommunallagen. Dess innebörd i kommunalrättsligt sammanhang är dessutom något oklar men torde ha att göra med prestationer. Det används dock för att definiera en central princip i kommunalrätten, självkostnadsprincipen, som utredningen inte har i uppdrag att se över. Det förekommer dessutom i ett antal centrala lagstiftningar, bl.a. rättegångsbalken och jordabalken. Begreppet ”nyttigheter” bör därför tills vidare fortsatt användas och tas in i en ny kommunallag.

### **18.7.2 Olika personkretsar i lagen**

I kommunallagen framträder medborgarna i kommuner och landsting i olika kategorier. De kan vara allmänheten, medlemmar, folkbokförda, röstberättigade, invånare, valbara, brukare eller enskilda.

---

<sup>28</sup> Prop. 1993/94:188 s. 81 ff.

<sup>29</sup> Prop. 1993/94:188 s. 142.

De olika definitionerna och avgränsningarna fyller olika funktioner och syften. De har också kommit till vid olika tidpunkter. Vid den lagtekniska översynen finns anledning att samlat överväga om definitionerna och avgränsningarna behöver ses över för de fysiska personer som finns i kommunallagen.

Översiktligt kan enligt utredningens mening medborgarna i kommunallagen delas in i allmänheten, dvs. fysiska personer i allmänhet, medlemmar, dvs. de personer som utan att de nödvändigtvis behöver bo i kommunen eller landstinget tillhör den eller det, invånarna, dvs. de personer som bor i kommunen eller landstinget, och brukarna, dvs. de personer som använder sig av kommunens och landstingens tjänster på ett eller annat sätt. Även begreppet enskilda förekommer i lagen som benämning på enskilda fysiska personer bland allmänheten.

### *Allmänheten*

I kommunallagen finns bestämmelser som rör allmänhetens insyn. Flera av dessa är kopplade till offentlighetsprincipen. I 3 kap. 16 § KL anges bl.a. att bestämmelser om allmänhetens rätt att ta del av handlingar hos vissa kommunala företag finns i 2 kap. 3 § OSL. För vissa juridiska personer som kommunen eller landstinget lämnat över vården av en uppgift till, och som inte omfattas av 2 kap. 3 § OSL, ska fullmäktige verka för att allmänheten ska ha rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. TF och offentlighets- och sekretesslagen (3 kap. 18 § KL). Enligt utredningens mening bör begreppet ”allmänheten” användas när lagen på detta sätt riktar sig till en obestämd krets.

### *Medlemmarna*

Utredningen har i kapitlet om laglighetsprövning berört vilka som är medlemmar i kommuner och landsting och föreslagit en utvidgning av kretsen som ska vara medlemmar. Medlemskapet har flera betydelsefulla konsekvenser. Det är bara medlemmar som har rätt att överklaga beslut enligt bestämmelserna om laglighetsprövning. Kommunernas och landstingens allmänna kompetens enligt 2 kap.

1 § KL och kompetensen att driva näringsverksamhet enligt 2 kap. 7 § KL är knutna till att utföra tjänster för medlemmarna. Med medlemskapet följer rätten att behandlas lika (2 kap. 2 § KL) och att inte drabbas av beslut med tillbakaverkande kraft (2 kap. 3 § KL). De medlemmar som är röstberättigade kan tillsammans väcka ett folkinitiativ (5 kap. 23 § andra stycket KL). Fullmäktige kan besluta att som ett led i beredningen av ett ärende, hämta in synpunkter från medlemmarna genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande (5 kap. 34 § KL).

I kommunallagen bör även fortsättningsvis tydligt anges vilka bestämmelser som anknyter till medlemskapsbegreppet. Begreppet är dock inte rotat i allmänhetens medvetande i den mening som det har i kommunallagen. Detta trots att det funnits i den kommunala lagstiftningen under lång tid. Andra begrepp och avgränsningar av personkretsarna i kommunallagen har fått allt större betydelse. Begreppet ”medlem” bör därför i en ny kommunallag regleras i anslutning till övriga bestämmelser om medborgarna.

### *Invånarna*

Begreppet ”invånare” används endast på ett ställe i kommunallagen och det gäller val till fullmäktige enligt 5 kap. 1 § KL där det anges att antalet ”röstberättigade invånare” styr hur många ledamöter fullmäktige minst måste ha. Enligt utredningens mening räcker det där att på samma sätt som i 5 kap. 2 § KL använda begreppet ”röstberättigade” för att avgränsa den personkretsen. Begreppet ”invånare” saknar definition och tillför ingenting ur rättslig synvinkel. Begreppet kan därför utgå.

### *Brukarna*

Enligt 6 kap. 8 § KL ska nämnderna bl.a. verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster. Om en nämnd har delegerat beslutanderätten till en anställd, får nämnden enligt 6 kap. 38 § KL 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. Begreppet ”brukare” är väletablerat som benämning på de som använder sig av offentliga tjänster. Det var också det begrepp som användes i utredningens delbetänkande. Enligt utredningens mening bör begreppet ”brukare” därför genomgående användas när man på detta sätt adresserar gruppen nyttjare av en verksamhet.

### *Enskilda*

Begreppet ”enskilda” förekommer i samband med begrepp som ”enskild förtroendevald”, men även ”myndighetsutövning mot enskild”. Enligt 6 kap. 8 a § KL ska nämnden om enskilda kan välja mellan olika utförare lämna information om samtliga utförare. Kommunala uppgifter kan också överlämnas till ”enskild individ”, se 3 kap. 16 § KL. Det sistnämnda uttrycket har sin förebild i 12 kap. 4 § RF. Med hänsyn till att begreppet ”enskild” och ”enskild individ” används bl.a. i reglerna om myndighetsutövning (se nedan i avsnitt 18.7.4) och har koppling till regeringsformen, bör det tills vidare fortsatt användas i kommunallagen.

### **18.7.3 Begreppet föreskrift**

I kommunallagen nämns att fullmäktige ska besluta om ”föreskrifter” på flera ställen. Fullmäktige ska enligt 5 kap. 63 § KL i en arbetsordning bl.a. meddela de närmare ”föreskrifter” som behövs för handläggning av fullmäktiges tjänstgöring. Att det i ett reglemente för varje nämnd ska antas närmare ”föreskrifter” anges i 6 kap. 32 § KL. En specialbestämmelse för Stockholm kommun är att där ska anges närmare föreskrifter om borgarråd, 4 kap. 29 § KL. Det är inte enbart fullmäktige utan också ibland förbundsfullmäktige i ett kommunalförbund som ska anta föreskrifter. I 3 kap. 28 § 13 KL anges att förbundsfullmäktige ska anta föreskrifter om förbundets budgetprocess.

Enligt 8 kap. 1 § RF beslutas föreskrifter av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordningar. Föreskrifter kan också efter bemyndigande av riksdag och regering beslutas av en kommun. Riksdagen kan direkt till en kommun delegera rätten att besluta om föreskrifter som rör avgifter eller skatt som syftar till att reglera trafik-

förhållandena i en kommun, 8 kap. 9 § RF. I andra fall kan riksdagen inte direkt bemyndiga en kommun att utfärda föreskrifter. Enligt 8 kap. 10 § KL måste riksdagen då bemyndiga regeringen rätten att delegera föreskriftsrätt till kommun.

De föreskrifter som fullmäktige ska besluta enligt kommunallagen anges direkt i kommunallagen. De rör vare sig avgifter eller trafikförhållanden. Frågan är då om detta är exempel på en otillåten direktdelegation från riksdag till kommuner av föreskriftsmakt? Det kan diskuteras om så är fallet. I den juridiska litteraturen menar exempelvis Bohlin att det finns en skillnad mellan den kommunala instruktionsmakten där det bl.a. handlar om rätten att utfärda reglementen och instruktioner för den egna förvaltningen (interna föreskrifter) och föreskriftsmakten som är sådan normgivningsmakt som delegerats till kommun genom särskilda föreskrifter.

I praxis har frågan om föreskriftsrätten aktualiserats i HFD 2013 ref. 80. I fallet hade ett kommunalförbund beslutat om avgiftstaxor. HFD fann att någon möjlighet att delegera föreskriftsrätt till ett kommunalförbund inte fanns. Delegation enligt regeringsformen var endast möjligt till en kommun eller ett landsting. Det faktum att det i 3 kap. 22 § KL anges att det som sägs om kommun också ska gälla kommunalförbund medförde enligt HFD inte någon annan bedömning. Domen gällde sådana föreskrifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet som delegerats till kommunerna via regeringen. I vad mån kommuner möjligt, till skillnad från kommunalförbund, har en direkt på den kommunala självstyrelsen given rätt att utfärda föreskrifter för den egna förvaltningen har inte prövats. Utgången i fallet tyder dock på att HFD har en relativt strikt syn på hur föreskriftsrätt kan delegeras till kommuner.

En följd av ett sådant striktare synsätt blir då att de interna föreskrifter som en kommun meddelar med stöd av bestämmelserna i kommunallagen inte är att betrakta som föreskrifter i 8 kap. RF:s mening. Det torde dock inte hindra en kommun från att meddela regelverk i fråga om interna arbetsordningar och dylikt. När det gäller de områden som kommuner och landsting ska utfärda föreskrifter om enligt kommunallagen kan konstateras att det enbart rör förhållanden som ska styra den egna organisationen och förvaltningen i olika avseenden. Det är inte regler som är avsedda att vara styrande för enskilda. Enligt utredningens mening finns alltså anledning att som Bohlin skilja mellan instruktions- och föreskriftsmakten. De

regler som finns i kommunallagen är en del av instruktionsmakten som inte är föreskrifter i 8 kap. RF:s mening. Det rör sig om olika former av riktlinjer som fullmäktige måste besluta om för att den kommunala förvaltningen ska fungera. Till skillnad från föreskrifter meddelade med stöd av regeringsformen kan de inte vara bindande för någon annan än kommunen själv.

I den lagtekniska översynen har för att inte leda till missförstånd begreppet ”föreskrift” eller ”bestämmelser” därför reserverats för de situationer när det handlar om föreskrifter som delegerats på det sätt som anges i regeringsformen. När det rör interna instruktioner etc. har utredningen valt att använda begreppet ”reglemente” när det avser fullmäktiges reglering av kommunala organ som nämnderna och revisorerna. När det rör instruktioner som organet beslutar själv används begreppet ”arbetsordning”. När det gäller instruktioner för hur verksamheten ska bedrivas i olika avseenden används begreppet riktlinje eller program. Begreppet ”generella beslut” som används i nuvarande 3 kap. 12 § KL fyller enligt utredningen inte någon funktion och har därför valt att endast använda begreppet ”riktlinje”.

#### 18.7.4 Övriga terminologiska frågor

##### *Anslå*

Utredningen föreslår att den fysiska kommunala anslagstavlan ska ersättas med en webbaserad anslagstavla. Begreppet ”anslå” som i dag används är inte anpassat till en virtuell miljö och framstår dessutom som alltför konkret och för tankarna till den fysiska anslagstavlan. Visserligen föreslår utredningen att begreppet ”anslagstavla” ska finnas kvar. Begreppet ”anslå” kan dock utgå. Det kan ske genom omskrivningar av de bestämmelser där det förekommer.

##### *Han*

I nuvarande kommunallag används begreppet ”han” som persongenus för att beteckna någon som kan bli jävig eller kan överklaga, 6 kap. 24 och 25 §§ KL, 9 kap. 4 och 5 §§ KL och 10 kap. 4 § KL. ”Hon”, ”henne” och ”hennes” förekommer inte alls i kommunallagen. I en modern lag är det inte längre acceptabelt att endast nämna

ett persongenus. Det kan i flera fall åtgärdas genom omskrivningar. Ibland är detta inte möjligt. Det skulle då kunna övervägas att använda det neutrala begreppet ”hen”. Utredningen gör dock bedömningen att ordet ännu inte är så etablerat att det går att använda i lagtext. Det ska också tilläggas att om utredningen ska använda sig av begreppet ”hen” i lagtexten skulle det dessutom finnas behov av att tillämpa genitivet av ”hen” vilket är ”hens” samt objektsformen av personligt pronom vilket är ”henom”. Dessa begrepp är än mindre etablerade än ”hen”. Utredningen föreslår därför att i de fall omskrivningar inte kan ske av bestämmelserna genom att använda funktionella termer, ska i bestämmelserna läggas till ”hon”, ”henne” eller ”hennes”.

### *Kungöra*

Begreppet ”kungöra” är ett begrepp som innebär att något görs känt eller tillkännages för en bredare allmänhet. Begreppet kan dock uppfattas som svårbegripligt och det saknas en enhetlig legaldefinition av det. När begreppet används måste det därför följas åt av en beskrivning av var, när och hur kungörandet ska ske. Värdet av begreppet kan därför diskuteras. Det gäller särskilt om en ny kommunallag ska utformas med ett medborgarperspektiv. Det är dessutom medborgarna som kungörelserna riktas till. Även dessa, och inte bara de som ansvarar för kungörandet, bör förstå lagstiftningen. Ordet kungöra bör därför undvikas så långt möjligt. I de fall kungörelsen riktar sig till de förtroendevalda bör i stället begreppet ”kallelse” användas, se avsnitt 16.11.1. I övriga fall bör ”tillkännage” bättre uttrycka vad som avses. I ett fall bör dock ordet ”kungöra” tills vidare kvarstå och det är i fråga om kungörande av kommunala föreskrifter (3 kap. 30 § KL). I 8 kap. 19 § RF och i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (kungörandelagen) används fortfarande nämligen begreppet kungörande. På motsvarande sätt bör ordet ”kungöra” i kommunallagen vikas för tillkännagivande av kommunala föreskrifter.



### *Funktionshinder*

I nuvarande kommunallag används begreppet ”funktionshinder”. Regeringen har i propositionen Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering gjort bedömningen när det gäller diskrimineringslagen att uttrycket ”funktionshinder” bör bytas ut mot ”funktionsnedsättning”.<sup>30</sup> Det uttrycket används i huvudsak numera av berörda intresseorganisationer och det är också det ord som används i den svenska översättningen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, liksom i Socialstyrelsens termbank med rekommenderade begrepp och termer. Utredningen föreslår därför att ”funktionshinder” ersätts med ”funktionsnedsättning”.

### *Besluta eller bestämma*

Både begreppet ”bestämma” och begreppet ”besluta” används i nuvarande kommunallag. Begreppet ”bestämma” används främst när det handlar om större frågor som inte är särskilt avgränsade och ”besluta” när det gäller mer detaljerat angivna frågor. När det gäller vissa bestämmelser i 5 kap. KL används emellertid ”bestämma”, ”fullmäktige bestämmer”, även när det gäller mer detaljerat angivna frågor, t.ex. hur många ledamöter som fullmäktige ska ha, hur många ersättarna ska vara, sammanträdestider m.m. I flera av dessa fall är detta sådant som arbetsordningen ska reglera. Fullmäktige beslutar således i dessa frågor mer indirekt. Utredningen har stannat för att inte ändra detta språkbruk.

Med anledning av vad som angetts ovan om begreppet föreskrift har utredningen på flera ställen utmönstrat begreppen ”föreskriva” och ”föreskrifter”. Utredningen föreslår t.ex. att fullmäktige i en arbetsordning ska ”bestämma” vad som i övrigt ska gälla för bl.a. fullmäktiges sammanträden.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Prop. 2013/14:198.

<sup>31</sup> I nuvarande 5 kap. 64 § KL anges att fullmäktige i en arbetsordning ska meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för fullmäktiges sammanträden och handläggningen av ärendena.

### *Myndighetsutövning*

Begreppet ”myndighetsutövning” nämns i elva paragrafer i nuvarande kommunallag. Hur begreppet uttrycks varierar i viss utsträckning inom lagen. Begreppet används också i annan lagstiftning såsom regeringsformen och förvaltningslagen.

Förvaltningslagsutredningen har i sitt betänkande En ny förvaltningslag föreslagit att begreppet ska utmönstras ur förvaltningslagen då begreppet ansågs otydligt och svårt att fastställa vad det står för.<sup>32</sup>

Utredningen har i sin lagtekniska översyn också övervägt om ”myndighetsutövning” i de enskilda paragraferna skulle kunna ersättas med ett annat begrepp eller åtminstone uttryckas mer enhetligt. Utredningen har emellertid funnit att det inte är lämpligt att ändra begreppet ”myndighetsutövning” endast i kommunallagen eftersom det förutom i våra grundlagar även återfinns i annan lagstiftning. Utredningen anser att frågan bör behandlas i ett sammanhang och att den bör avvakta Regeringskansliets beredning av Förvaltningslagsutredningens förslag.

### *Förrätta*

Begreppet ”förrätta” förekommer i samband med olika val av förtroendevalda eller andra uppdrag, t.ex. upphörande av förtroendeuppdrag. I vallagen används begreppet ”hålla” i stället för ”förrätta” och ”röstmottagare” i stället för ”valförrättare”. Begreppet ”förrätta” används visserligen i en del annan lagstiftning, t.ex. folkomröstningslagen (1979:365), men kan uppfattas som något ålderdomlig. Utredningen föreslår därför att begreppet ”förrätta” genomgående i kommunallagen byts ut mot begreppet ”hålla” som är mer lättläst och lättförståeligt och dessutom förekommer i vallagen. Utredningen föreslår vidare att ”val har ägt rum” ska ersättas med ”val har hållits”.

---

<sup>32</sup> SOU 2010:29 s. 103 ff.

### *Lag eller annan författning*

I kommunallagen hänvisas till andra lagar på olika sätt, bl.a. ”i denna lag eller i särskilda föreskrifter” (1 kap. 1 § KL), ”lag eller annan författning” (3 kap. 5 § KL), ”någon annan författning” (3 kap. 22 § KL). Att ersätta alla sådana hänvisningar med en generell bestämmelse som skulle uttrycka att avvikande regler i förhållande till kommunallagen har företräde, bedömer utredningen som mindre lämpligt. Det skulle ha sämre informativt värde och det kan i enskilda fall ifrågasättas hur en sådan regel förhåller sig till det kommunala självstyret. Utredningen anser i stället att hänvisningarna i möjligaste mån ska göras på ett enhetligt sätt. Normalt sett bör med hänsyn till det kommunala självstyret avvikande eller kompletterande bestämmelser till kommunallagen framgå av lag (8 kap. 2 § första stycket 3 RF). Det kan även finnas föreskrifter i andra författningar som kommuner och landsting måste förhålla sig till och som kan begränsa eller påverka tillämpningen av kommunallagen. Det förekommer att sådana bestämmelser framgår av förordning. När det gäller avgiftsmakten tillhör den t.ex. i grunden riksdagens primära lagområde (8 kap. 2 § första stycket 2 RF) men rätten att besluta föreskrifter kan också delegeras till regeringen (8 kap. 3 § RF). Vidaredelegation av föreskriftsmakten till myndigheter förekommer också som påverkar kommuner och landsting även om det huvudsakligen sker inom specialreglerade områden utanför kommunallagens tillämpning. Trots att det normalt sett därför bör finnas stöd i lag för till kommunallagen kompletterande bestämmelser eller för att reglerna i kommunallagen ska kunna ge vika, kan det alltså förekomma föreskrifter i främst förordning som avviker från eller kompletterar kommunallagen. Utredningen har därför valt att som huvudregel använda begreppet ”lag eller annan författning” där det är lämpligt för att omfatta även andra föreskrifter än lag, främst förordningar.

### *Laga kraft*

I den nuvarande kommunallagen används uttrycket ”vunnit laga kraft”. I senare lagstiftning som bl.a. miljöbalken, vallagen, utlänningslagen (2005:716) och skatteförfarandelagen (2011:1244) har

begreppet ”fått laga kraft” vunnit insteg. Utredningen har därför valt att använda det modernare uttryckssättet ”fått laga kraft”.

### *Sekretess*

I kommunallagen hänvisas till sekretessregler på varierande sätt. I vissa fall hänvisas till specifika bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (t.ex. 3 kap. 16 och 18 §§) eller allmänt till den lagen, (bl.a. 3 kap. 30 §, 6 kap. 19 a § och 7 kap. 12 § KL). I andra fall används uttrycket ”sekretess enligt lag” (5 kap. 22 § KL). Hänvisningarna bör enligt utredningens mening inte variera i sådan utsträckning. Det är dessutom förenat med vissa svårigheter att med hänvisningarna täcka in alla bestämmelser om sekretess. Utredningen anser att uttrycket ”sekretess” är tillräckligt för att markera att det finns bestämmelser, främst i offentlighets- och sekretesslagen, som måste beaktas. Uttrycket avser endast lagreglerad sekretess. Avtalsrättsliga förpliktelser eller andra inte lagreglerade regler om tystnadsplikt eller konfidentiell behandling omfattas inte. Utredningen föreslår därför att man i kommunallagen använder begreppet ”sekretess” i stället för ”sekretess enligt lag” eller andra uttryckssätt. Utredningen har när det gäller nuvarande 7 kap. 12 § KL behållit nuvarande uttryck ”med iakttagande av föreskrifterna i offentlighets- och sekretesslagen” då den bestämmelsen avser inte endast sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen utan också övriga bestämmelser i den lagen.

### *Jäv*

Bestämmelser om jäv finns i nuvarande 5, 6 och 9 kap. KL. Utredningen har i sitt arbete med den lagtekniska översynen konstaterat att det finns vissa ålderdomliga begrepp i jävsbestämmelserna, t.ex. olägligt uppskov. Utredningen har därför övervägt om dessa begrepp skulle kunna ersättas med mer moderna uttryckssätt. Eftersom dessa begrepp även återfinns i bl.a. förvaltningslagen har utredningen emellertid funnit att det inte är lämpligt att ändra dessa begrepp endast i kommunallagen. Förvaltningslagsutredningen har i

sitt betänkande En ny förvaltningslag föreslagit ändrade lydelse för bestämmelserna om jäv.<sup>33</sup> Utredningen anser att frågan bör behandlas i ett sammanhang och att den bör avvakta Regeringskansliets beredning av Förvaltningslagsutredningens förslag.

## 18.8 Närmare om de olika kapitlena

Kommunallagen föreslås som berörs ovan bestå av 13 kapitel. I det följande beskrivs nyheterna i de olika kapitlen. I redogörelsen nedan hänvisar utredningen till kapitel i den nuvarande kommunallagen på följande vis: x kap. KL. När utredningen hänvisar till kapitel i den föreslagna kommunallagen görs det på följande vis: x kap. [rubrik på nya kapitlet].

### 18.8.1 1 kap. Grunderna för den kommunala verksamheten

**Utredningens förslag:** I kapitlet om grunderna för den kommunala verksamheten ska de mest grundläggande principerna om kommunal självstyrelse och demokrati finnas.

En bestämmelse ska föras in i kapitlet om att beslutanderätten utövas av valda församlingar. En hänvisning till regeringsformens regler om saklighet och opartiskhet ska också föras in.

I inledningskapitlet regleras i nuvarande kommunallag frågor om den kommunala indelningen och medlemskap. I kapitlet regleras även att kommuner och landsting sköter kommunala angelägenheter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund. I översynen har kapitlets roll som en allmän portalingång till kommunallagen gjorts mera tydlig. Bara de mest grundläggande principerna om kommunal självstyrelse och demokrati ska finnas med här.

Utredningen föreslår en ny bestämmelse om att beslutanderätten utövas av valda församlingar som utses av de röstberättigade. Genom att den placeras i detta kapitel lyfts det mest centrala i lagen fram: att kommuner och landsting är demokratiskt styrda organ. I paragrafen tydliggörs samtidigt att även andra organ som nämnder

<sup>33</sup> SOU 2010:29.

kan fatta beslut. Att den beslutande församlingen benämns fullmäktige framgår i föreslagna 3 kap. 1 §. Bestämmelser om rösträtt kommer i det föreslagna 8 kap. Medborgarna.

Vidare ska en hänvisning till objektivitetsprincipen i regeringsformen föras in i detta kapitel. Regleringen av vilka som kan vara medlemmar har placerats i 8 kap. Medborgarna. Som en information till läsarna har en innehållsförteckning till lagen förts in. I övrigt har vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

### 18.8.2 2 kap. Kommunala angelägenheter

**Utredningens förslag:** I kapitlet om kommunala angelägenheter ska samlas bestämmelserna, eller hänvisningar till bestämmelserna, som reglerar den kommunala kompetensen och kommunala principer. Bestämmelser som kopplar kommunallagen till EU-rätten föreslås föras in i kapitlet.

Kapitlet bygger på nuvarande 2 kap. KL. Vissa principer och andra grundläggande bestämmelser har också lyfts fram tydligare i lagen. Kompetensen att ta ut avgifter och självkostnadsprincipen i nuvarande 8 kap. KL har tagits in här. Reglerna om partistöd är visserligen en kompetensreglering som utgör ett undantag från reglerna om stöd till enskild. De framstår dock som alltför detaljerade för ett kapitel som ska ge en överblick av vad kommuner och landsting får göra och återfinns i stället i 4 kap. Förtroendevalda. Med hänsyn till att 2 kap. KL inte heller uttömmande reglerar den kommunala kompetensen bör detta vara oproblematiskt.

För att klargöra skillnaden mellan vad kommuner och landsting får göra i förhållande till vad de inte får göra, därför att det är andras uppgifter, har nuvarande 2 kap. 1 § KL delats upp i två paragrafer.

I kapitlet har även förts in de nya bestämmelserna som kopplar EU-rätten till kommunallagen och dess påverkan på den kommunala kompetensen.

I slutet av kapitlet har hänvisningar till andra författningar av betydelse för den kommunala kompetensen förts in.

I övrigt har språkliga och redaktionella ändringar gjorts samt rubriksättningen setts över. För att skapa bättre överblickbarhet innehåller utredningens förslag till 2 kap. Kommunala angelägen-

heter fler och mer specifika rubriker än den nuvarande motsvarigheten.

### 18.8.3 3 kap. Kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer

**Utredningens förslag:** I kapitlet om kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer ska främst en översikt av kommunala organ och verksamhetsformer finnas.

Utredningen föreslår att kapitlet renodlas och att det främst ska innehålla en katalog av kommunala organ och verksamhetsformer. De materiella bestämmelserna om fullmäktiges och nämndernas uppgifter finns i 5 kap. Fullmäktige och 6 kap. Styrelsen och övriga nämnder. Den materiella regleringen av kommunal samverkan, kommunala företag och privata utförare finns i de särskilda kapitlena om dessa. Hänvisningen till bestämmelserna i arkivlagen om kommunala arkiv har tagits bort. I övrigt har främst språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

### 18.8.4 4 kap. Förtroendevalda

**Utredningens förslag:** I kapitlet om förtroendevalda samlas bestämmelserna om de förtroendevalda.  
Bestämmelserna om partistöd ska finnas i detta kapitel.

Detta kapitel innehåller bestämmelserna om de förtroendevalda. I nuvarande 4 kap. KL återfinns de flesta av bestämmelserna om förtroendevalda och dessa föreslås i stora delar finnas kvar i 4 kap. Förtroendevalda. I detta kapitel har, förutom den materiella ändring som föreslås i avsnitt 18.4.2, utredningen framför allt gjort språkliga och redaktionella ändringar.

Nuvarande bestämmelser om rösträtt vid val till kommun- och landstingsfullmäktige återfinns i 8 kap. Medborgarna. Dessutom förs bestämmelserna om valbarhet för anställd som har en ledande ställning bland personalen samt valbarhet för förvaltningschef till 7 kap. Anställda. Däremot föreslår utredningen att en hänvisning

till denna bestämmelse ska finnas i kapitlet. Slutligen finns bestämmelserna om förtroendevalda i gemensam nämnd och kommunalförbund i 9 kap. Kommunal samverkan.

Till kapitlet förs bestämmelserna om partistöd som finns i nuvarande 2 kap. KL. Reglerna om partistöd placeras lämpligen i anslutning till regler om förtroendevalda.

Utredningen har när det gäller bestämmelserna om förtroendevaldas ekonomiska förmåner gjort vissa redaktionella ändringar för att göra bestämmelserna mer lättlästa.

Utredningen har också sett över rubriksättningen. Det kan nämnas särskilt att rubriken före 2 § anger att den främst gäller kommunal- och landstingsråd.

### 18.8.5 5 kap. Fullmäktige

**Utredningens förslag:** I kapitlet om fullmäktige ska samlas bestämmelserna om fullmäktige. Även bestämmelserna om fullmäktiges uppgifter ska finnas i detta kapitel.

Utredningen föreslår att 5 kap. Fullmäktige ska innehålla bestämmelserna om fullmäktige, i princip de bestämmelser som finns i nuvarande 5 kap. KL. Bestämmelser om fullmäktiges uppgifter ska också finnas i detta kapitel, liksom en bestämmelse om fullmäktigeberedningens sammanträden. Det föreslås emellertid finnas ett stort antal bestämmelser i övriga kapitel också som reglerar vad fullmäktige får eller ska göra, t.ex. tillsätta styrelse och nämnder (3 kap. 3 och 4 §§), återkalla uppdraget för förtroendevald (4 kap. 10 §), bestämma om allmänhetens rätt att ställa frågor om årsredovisningen (8 kap. 25 §), besluta att överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till annan (10 kap. 1 §), besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning (11 kap. 1 §) och välja revisorer (12 kap. 4 §).

Utredningen har också sett över rubriksättningen i kapitlet. Rubriken "Hur sammanträdena kungörs" har t.ex. ändrats till "Hur sammanträdena tillkännages" och rubriken "Kallelse till sammanträde" har tillkommit, båda till följd av det ändrade språkbruket i lagtexten.

Utredningen har inte fört över bestämmelsen i nuvarande 5 kap. 17 § KL om att fullmäktige ska meddela ytterligare föreskrifter om



ersättarnas tjänstgöring till den föreslagna kommunallagen. I bestämmelserna om fullmäktiges arbetsordning framgår redan att arbetsordningen alltid ska innehålla föreskrifter om inkallande av ersättare och deras tjänstgöring.

I övrigt har det främst gjorts språkliga och redaktionella ändringar i kapitlet.

### 18.8.6 6 kap. Styrelsen och övriga nämnder

**Utredningens förslag:** I kapitlet samlas bestämmelser om styrelsen och övriga nämnder.

Bestämmelserna om styrelsens och nämndernas kompetens och uppgifter som finns i nuvarande 3 kap. KL återfinns enligt utredningens förslag i 6 kap. Styrelsen och övriga nämnder.

Bestämmelsen om samråd med dem som utnyttjar nämndernas tjänster, samt bestämmelsen om nämndernas skyldighet att lämna information till enskilda, som kommer att träda i kraft den 1 juli 2015, finns i 8 kap. Medborgarna.

Bestämmelserna i nuvarande 6 kap. 20 § KL om utskott och 6 kap. 21 § andra stycket KL om nämndberedningar finns delvis i 3 kap. Kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer. Utredningen föreslår att det i 6 kap. ska finnas en bestämmelse där det framgår vad nämndberedningar har för uppgift.

Delegationsbestämmelserna som gäller anställd finns i 7 kap. Anställda. De delegationsbestämmelser som gäller anställd i gemensam nämnd finns i 9 kap. Kommunal samverkan. När det gäller jävsbestämmelserna föreslår utredningen att jävsbestämmelserna för anställda ska finnas i 7 kap. Anställda. Det medför att "anställda" inte längre återfinns i jävsbestämmelserna i 6 kap. Dessutom har utredningen ändrat ordningen på jävsbestämmelserna så att först kommer bestämmelsen som anger när man är jävig. Därefter kommer bestämmelserna som reglerar vad som gäller när någon är jävig. Sist kommer bestämmelsen om hur man överklagar ett beslut om jäv.

Bestämmelser om gemensam nämnd finns i 9 kap. Kommunal samverkan. Utredningen föreslår en förändrad anmälningskyldig-

het för besluten till nämnderna, se avsnitt 8.8.2–8.8.3, och att nuvarande 6 kap. 35 § KL upphävs.

Utredningen har också sett över rubriksättningen i kapitlet. När det gäller t.ex. rubriken för nuvarande 6 kap. 19 a § KL föreslår utredningen att den ska vara ”Offentlighet och närvarorätt vid nämndsammanträden” för att betona att en nämnd får med vissa undantag besluta att dess sammanträden ska vara offentliga.

I övrigt har det främst gjorts språkliga och redaktionella ändringar.

### 18.8.7 7 kap. Anställda

**Utredningens förslag:** Ett nytt kapitel om anställda ska finnas i en ny kommunallag där bestämmelserna om anställda samlas. De nya bestämmelserna om direktören finns i kapitlet. Bestämmelser om anställdas valbarhetshinder, jäv för de anställda och delegation till anställda finns i det nya kapitlet. Bestämmelserna om partssammansatta organ och närvarorätt för personalföreträdare finns också i detta kapitel. Det ska också finnas en hänvisning till de materiella bestämmelserna om skyldighet för anställda att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden och till revisorer samt om bisysslor för anställda.

Kapitlet är nytt. De nya bestämmelserna om direktörens grundläggande uppgifter och om en instruktion för direktören finns i detta kapitel. Även andra bestämmelser om anställda samlas här, bl.a. bestämmelserna om valbarhetshinder för direktören och förvaltningschefen som i dag återfinns i 4 kap. KL samt bestämmelserna om delegering av ärenden till anställda. Vidare finns i kapitlet bestämmelser om jäv för anställd och skyldighet för anställda att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden och till revisorerna. De föreslagna bestämmelserna hänvisar i dessa fall till bestämmelser i andra kapitel. Bestämmelser om anställd i gemensam nämnd har placerats i 9 kap. Kommunal samverkan.

Bestämmelserna om närvarorätt för personalföreträdare som är reglerade i 7 kap. KL finns i kapitlet liksom bestämmelserna om partssammansatta organ.

Slutligen finns det en ny bestämmelse om anställdas bisysslor under rubriken ”Hänvisning till annan lagstiftning”.

### 18.8.8 8 kap. Medborgarna

**Utredningens förslag:** I det nya kapitlet om medborgarna ska bestämmelserna om medborgarnas möjligheter att påverka samlas, dvs. regler om medlemskap, medlemmarnas rättigheter, rösträtt, medborgarförslag, folkinitiativ, brukarinflytande, självförvaltningsorgan, mötesoffentlighet, handlingsoffentlighet, anslags-tavlan, tillkännagivande av protokoll, kommunala föreskrifter, insyn och information. Kapitlet föreslås innehålla de materiella bestämmelserna eller hänvisningar till de materiella bestämmelserna som reglerar dessa frågor.

I detta kapitel samlas bestämmelserna om medborgarnas möjligheter att påverka. På motsvarande sätt som för de förtroendevalda och de anställda finns det skäl att i ett kapitel samla bestämmelserna om de som kommunernas och landstingens arbete riktar sig mot, dvs. medborgarna. Detta är särskilt betydelsefullt eftersom utredningen har ett medborgarperspektiv i sitt arbete. En av principerna bakom den nuvarande kommunallagen var dessutom att medborgarna ska garanteras goda möjligheter till insyn i och inflytande över den kommunala verksamheten.<sup>34</sup> Genom utredningens förslag till ett eget kapitel för dem tas ytterligare steg mot detta. För att kapitlet i någon mån ska bli överskådligt i fråga om regleringen som tar sikte på medborgarna föreslås vissa hänvisningsbestämmelser där det materiella innehållet återfinns i andra delar av lagen. Att på detta sätt synliggöra medborgarna som all författningsreglering ytterst tjänar förekommer sällan. Därför och för att inte flytta fokus från det som kommunallagen i första hand reglerar, dvs. kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer med förtroendevalda och med anställda till stöd för deras beslutsfattande, föreslås kapitlet placeras efter kapitlet om anställda.

Det behövs ett samlat begrepp för kapitlets rubrik som kan omfatta såväl folk i allmänhet som vill ha insyn i den kommunala

<sup>34</sup> Prop. 1990/91:117 s. 14 f.

verksamheten genom bl.a. offentlighetsprincipen, som de som är bosatta i kommuner och landsting eller brukare av de tjänster som kommuner och landsting tillhandahåller. Inget av de begrepp som utredningen behandlat i avsnitt 18.7.2 är lämpligt att använda. Begreppet ”medborgare” samlar enligt utredningens mening i stället bäst alla dessa kategorier av personer. Begreppet förekommer i uttryck som ”svensk medborgare”, ”världsmedborgare”, ”unionsmedborgare” och ”kommunmedborgare”, vilka alla omfattas av den reglering som samlas i kapitlet, eller bara självständigt som ”medborgare”. I nuvarande kommuallag återfinns det i bestämmelserna om ”medborgarförslag” vilka kommer att återfinnas i detta kapitel. Medborgarna kan också sluta sig samman och bilda företag, ideella föreningar och andra juridiska personer. Juridiska personer omfattas redan i flera avseenden av de regler som föreslås samlas i ett medborgarkapitel eftersom de kan vara medlemmar i kommuner och landsting och genom sina företrädare, t.ex. på samma sätt som fysiska personer, begära att få ta del av allmänna handlingar. De föreslås fortsatt att omfattas av dessa regler och därför av kapitlet som ska ha rubriken ”Medborgarna”.

I kapitlet finns de grundläggande reglerna om medlemskap och rösträtt. Andra möjligheter till inflytande genom bl.a. medborgarförslag, folkomröstningar och självförvaltningsorgan finns också här. Den nya regleringen av den webbaserade anslagstavlan finns också i detta kapitel. Att samla bestämmelser om handlings- och mötesoffentlighet under särskilda rubriker är också nytt. Bestämmelserna om kommunala föreskrifter återfinns också i detta kapitel.

Kapitlet är upplagt på så sätt att bestämmelserna om vilka som är medlemmar i kommun och landsting inleder följt av de rättigheter som är kopplade till medlemskapet, t.ex. rösträtten. Därefter kommer bestämmelserna som rör möjligheten för de som brukar kommunala verksamheter att faktiskt påverka beslut och verkställande. Sedan följer bestämmelserna om de grundläggande möjligheterna att följa det politiska beslutsfattandet genom att närvara vid sammanträden eller att ta del av handlingar. Kapitlet avslutas med bestämmelser som reglerar information om det politiska beslutsfattandet.

När det gäller informationen om det politiska beslutsfattandet föreslås ordningen vara den att den rättsligt bindande informationen om sammanträden och fattade beslut m.m. genom den kommunala

anslagstavlan inleder följt av de särskilda bestämmelserna om kungöranden och tillkännagivanden av de beslut som avser rättsligt bindande föreskrifter. Sist behandlas specifika informationsbestämmelser som för allmänheten saknar rättsligt bindande kraft.

Genom att ett särskilt kapitel skapas för medborgarna kommer det att finnas en naturlig plats för eventuella nya former för medborgarinflytande som kan aktualiseras i framtiden.

### 18.8.9 9 kap. Kommunal samverkan

**Utredningens förslag:** I det nya kapitlet om kommunal samverkan ska samlas bestämmelserna om kommunalförbund och gemensam nämnd.

Utredningen föreslår ett särskilt kapitel om kommunal samverkan. Skälet till detta är att bestämmelserna om gemensam nämnd och kommunalförbund i nuvarande kommunallag är svåröverskådliga eftersom de i nuvarande kommunallag är utspridda på olika ställen i kommunallagen. Syftet med att samla dem i ett kapitel är att göra bestämmelserna mer lättillgängliga. Det finns också anledning att tydligare lyfta fram dem som en viktig del av den kommunala verksamheten.

Endast gemensam nämnd och kommunalförbund är reglerade i nuvarande kommunallag, men utredningen har ändå valt att inte nämna dessa särskilt i kapitelrubriken, för det fall ytterligare former av samverkan skulle tillkomma. Utredningen har valt att lägga bestämmelserna om kommunalförbund först i detta kapitel eftersom det är den mest omfattande formen av samverkan.

En del bestämmelser om gemensam nämnd och kommunalförbund föreslås fortfarande finnas kvar i övriga kapitel. Kommunalförbund nämns i 4 kap. 1 § om förtroendevalda, 5 kap. 66 § om interpellationer, 6 kap. 7 § om styrelsens uppsiktsplikt, 8 kap. Medborgarna och i 13 kap. Laglighetsprövning. Gemensam nämnd nämns i 13 kap. Laglighetsprövning. Utredningen har här gjort bedömningen att det blir mer lättförståeligt i sammanhanget att i dessa kapitel och bestämmelser hänvisa till gemensam nämnd och kommunalförbund.

### 18.8.10 10 kap. Överlämnande av kommunala angelägenheter

**Utredningens förslag:** I det nya kapitlet om överlämnande av kommunala angelägenheter ska samlas bestämmelserna om överlämnande till kommunala bolag, stiftelser och föreningar samt till privata utförare.

I detta kapitel regleras förutsättningarna att överlämna kommunal verksamhet till kommunala företag och privata utförare. Kapitlet är nytt och innehåller delar av nuvarande 3 kap. KL. Det omfattar bestämmelser om överlämnande till kommunala bolag, stiftelser och föreningar samt till privata utförare. Alla paragrafer utom en har ändrats eller är nya till följd av förslagen i utredningens delbetänkande Privata utförare – Kontroll och insyn. Med några mindre justeringar följer därför såväl innehåll som struktur de senaste ändringarna (SFS 2014:573). I föreslagna 10 kap. 6 § finns utredningens förslag om breddad rekrytering till bolagsstyrelser, som behandlas i avsnitt 9.11. I övrigt har gjorts språkliga och redaktionella ändringar. Kapitlets rubriker är i stort sett utan ändring hämtade från 3 kap. KL.

### 18.8.11 11 kap. Ekonomisk förvaltning

**Utredningens förslag:** Bestämmelserna i kapitlet om ekonomisk förvaltning ska anges i en tydligare tidsordning än i nuvarande kommunallag, genom att bestämmelserna om budget kommer först, därefter regler om bl.a. hantering av över- och underskott och slutligen hanteringen av räkenskaperna.

I 8 kap. KL regleras, förutom budget- och årsredovisningsfrågor, också förutsättningarna för att ta ut avgifter samt självkostnadsprincipen. De senare är frågor som rör den kommunala kompetensen och har därför placerats i 2 kap. Kommunala angelägenheter. Bestämmelserna om kommunalförbund har placerats i det särskilda kapitlet om kommunal samverkan. Möjligheten att låta allmänheten ställa frågor om årsredovisningen, nuvarande 8 kap. 20 § KL, och kravet att årsredovisningen ska hållas tillgänglig, nuvarande 8 kap. 19 § KL, återfinns i 8 kap. Medborgarna. Bestämmelserna om att

styrelsens förslag till budget ska hållas tillgängligt för allmänheten, nuvarande 8 kap. 10 § KL, återfinns också där.

Strukturen i kapitlet har i övrigt justerats så att bestämmelserna följer en tidsordning där först bestämmelserna om budget kommer, därefter regler om bl.a. hantering av över- och underskott och slutligen hanteringen av räkenskaperna.

I övrigt har språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

### 18.8.12 12 kap. Revision

**Utredningens förslag:** I kapitlet om revision ska bestämmelserna om den kommunala revisionen finnas. Jävsbestämmelserna ska anpassas till vad som gäller för övriga förtroendevalda.

I 9 kap. KL regleras frågan om hur revisorer väljs före frågan om revisionens uppgifter. Denna ordning bör enligt utredningens mening ändras så att frågan om revisionens uppgifter behandlas före valet av dem. Bestämmelser om kommunalförbund återfinns i 9 kap. Kommunal samverkan. Vissa materiella ändringar kommenteras i avsnitt 17.

I övrigt har utredningen ändrat ordningen på jävsbestämmelserna så att först kommer bestämmelserna som anger när man är jävig. Därefter kommer bestämmelserna som reglerar vad som gäller när någon är jävig. Sist kommer bestämmelsen om hur man överklagar ett beslut om jäv. Det innebär att jävsbestämmelserna i detta kapitel har gjorts likalydande med jävsbestämmelserna i 6 kap. Styrelsen och nämnder.

I övrigt har språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

### 18.8.13 13 kap. Laglighetsprövning

**Utredningens förslag:** I kapitlet om laglighetsprövning ska alla bestämmelserna om laglighetsprövning samlas.

Utredningen föreslår att alla bestämmelser om laglighetsprövning samlas i detta kapitel, dvs. även de som berör gemensam nämnd och kommunalförbund. I princip har alla rubrikerna i kapitlet änd-

rats för att göra bestämmelserna mer lättillgängliga ur ett medborgarperspektiv. Bestämmelserna har främst språkligt och redaktionellt justerats. I övrigt hänvisas till avsnitt 14.

## 18.9 Följändringar i andra författningar

**Utredningens förslag:** Hänvisningar till nuvarande kommunallag eller bestämmelser i den ska i de författningar där de förekommer ersättas med hänvisningar till den föreslagna kommunallagen eller motsvarande bestämmelser i den.

Hänvisningarna till bestämmelserna om den allmänna kommunala kompetensen och lokaliseringsprincipen i ellagen, naturgaslagen, lagen om allmänna vattentjänster, lagen om vissa kommunala befogenheter, bibliotekslagen och förordningen om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet behöver inte ändras på annat sätt än att de ska avse den nya kommunallagen.

Hänvisningarna till kommunallagens delegationsbestämmelser i 26 kap. 7 § miljöbalken, 3 kap. 12 § lagen om skydd mot olyckor, 14 § livsmedelslagen, 15 § lagen om foder och animaliska biprodukter, 8 § lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, 26 § lagen om brandfarliga och explosiva varor, 6 § lagen om kontroll av ekologisk produktion och 9 § lagen om sprängämnesprekursorer ska göras enhetligare när de ändras och hänvisningar görs till den nya kommunallagen.

Hänvisningen i 6 kap. 5 § lagen om vissa kommunala befogenheter till nuvarande 6 kap. 33 § KL ska avse 6 kap. 37 §, 7 kap. 5 § och 9 kap. 31 § i den föreslagna kommunallagen.

Hänvisningar till juridiska personer enligt nuvarande 3 kap. 16–18 b §§ KL ska ändras till 10 kap. 2–5 och 7 §§ i den föreslagna kommunallagen.

### *Allmänna hänvisningar till kommunallagen*

Vid en lagteknisk översyn, oavsett om den endast leder till ändringar i en befintlig lag eller en helt ny lag, är det ofrånkomligt att bestämmelserna får nya placeringar samt att kapitel- och paragraf-



nummer ändras. Till följd av det krävs att de författningar som hänvisar till kommunallagen (1991:900) behöver ändras. Det rör sig om cirka 60 författningar. Det kan finnas anledning att se över dessa ur materiell synvinkel. Det ingår dock inte i utredningens uppdrag. Utredningen har visserligen i avsnitten 14.11.9 och 16.11.6–16.11.8 föreslagit några ändringar i fyra av dessa författningar, nämligen lagen om kommunala folkomröstningar, lagen om kommunala indelningsdelegerade, lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser och plan- och bygglagen. Dessa ändringar har emellertid samband med utredningens förslag till ändringar i sak. I övrigt föreslår utredningen endast språkliga ändringar av dem och att hänvisningarna till kommunallagen (1991:900) ska ersättas med hänvisningar till den nya kommunallagen (2017:000). De ytterligare ändringar som kan behövas går utredningen inte in på.

Bland återstoden av de författningar som hänvisar till kommunallagen eller bestämmelser i denna är ett antal rena hänvisningar till kommunallagen där endast SFS-numret behöver ändras samt ett antal där även kapitel- och paragrafnummer behöver justeras utan att bestämmelserna i övrigt behöver ändras. Sist i detta avsnitt finns en lista på dessa som är i kraft vid tiden för detta betänkande. Eftersom dessa ändringar är redaktionella saknas skäl att redovisa dessa särskilt i avsnitten 1 och 21 men de är likväl en del av utredningens förslag.

Det återstår därutöver 15 författningar där utredningen funnit att det kan behövas vissa överväganden även i samband med att följdändringarna genomförs.

Nedan behandlar utredningen systematiskt dessa författningar.

### *Hänvisningar till allmänna befogenheter och lokaliseringsprincipen*

I sex författningar hänvisas till den allmänna kommunala kompetensen och lokaliseringsprincipen enligt 2 kap. 1 § KL. Dessa hänvisningar återfinns i 7 kap. 1 § ellagen (1997:857), 5 kap. 1 § naturgaslagen (2005:403), 57 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, 1 kap. 2 § lagen om vissa kommunala befogenheter, 8 § förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet och 16 § bibliotekslagen (2013:801).

Utredningen föreslår att nuvarande 2 kap. 1 § KL delas upp i två paragrafer (2 kap. 1 och 2 §§ i förslaget till kommunallag). Det kan därför övervägas om det behöver hänvisas till båda dessa eller endast till 2 kap. 1 § där den allmänna kompetensen och lokaliseringsprincipen återfinns eller om hänvisningsbestämmelserna samtidigt kan behöva ändras eller förtydligas.

Utredningen bedömer att det i ellagen, naturgaslagen, lagen om allmänna vattentjänster och lagen om vissa kommunala befogenheter räcker att hänvisa till 2 kap. 1 § där lokaliseringsprincipens krav på anknytning till medlemmarna och kommunen återfinns. Det samma gäller förordningen om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet då bestämmelsen i förordningen får anses som ett förtydligande och inte en kompetensutvidgning. När det gäller 16 § bibliotekslagen anger den att 2 kap. 1 § KL om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar hindrar inte att folk- eller skolbibliotek avgiftsfritt ställer litteratur till förfogande för ett bibliotek i det allmänna biblioteksväsendet som är beläget utanför kommungränsen. Enligt förarbetena till paragrafen avses med "det allmänna biblioteksväsendet" alla offentligt finansierade bibliotek, dvs. även statliga som läns-, högskole- och forskningsbibliotek.<sup>35</sup> Det kan diskuteras om hänvisningen behöver göras även till 2 kap. 2 § i den föreslagna kommunallagen eftersom det rör uppgifter som staten ansvarar för. Bestämmelsen är dock utformad endast som ett undantag från lokaliseringsprincipen varför utredningen inte anser att detta behövs.

### *Hänvisningar till delegationsbestämmelser*

I åtta författningar hänvisas till de nuvarande delegationsbestämmelserna i 6 kap. KL. Det är författningar som möjliggör samarbete mellan kommuner för tillsyn på vissa områden. Hänvisningarna återfinns i 26 kap. 7 § miljöbalken, 3 kap. 12 § lagen om skydd mot olyckor, 14 § livsmedelslagen, 15 § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, 8 § lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, 26 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, 6 § lagen

---

<sup>35</sup> Prop. 2012/13:147 s. 39.

(2013:363) om kontroll av ekologisk produktion och 9 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer.

Bestämmelserna i dessa paragrafer är i huvudsak uppbyggda på samma sätt. De inleds vanligtvis med en bestämmelse som möjliggör för kommuner att träffa avtal om att de uppgifter som kommunen har enligt den lagen helt eller delvis ska utföras eller skötas av den andra kommunen. I lagen om kontroll av ekologisk produktion används dock begreppet överenskommelse men däremot saknas uttrycket ”helt eller delvis”. Utredningen ifrågasätter om det finns någon anledning till varför uttryckssätten varierar. Det kan finnas skäl att använda samma uttryckssätt i stället. För att tydliggöra att det är fråga om ett formellt samarbete byggt på ”avtal” bör det begreppet finnas med liksom ”helt eller delvis”. I valet mellan begreppen ”utföras” eller ”skötas” menar utredningen att ”utföra uppgifter” framstår som lämpligast. Begreppet ”kontrolluppgifter”, som förekommer i några av dessa författningar, kan associera till bl.a. skattelagstiftningen och bör inte användas. Det bör enligt utredningens bedömning vara tillräckligt att begreppet ”uppgifter” används.

I lagen om kontroll av ekologisk produktion finns också ett tillägg i det inledande stycket som anger att kommunens uppgifter även kan ges enligt ”föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen”. Det kan diskuteras om inte detta borde gälla generellt. Det ligger dock utanför utredningens uppdrag att föreslå en sådan ändring. I ett par författningar förekommer ett klargörande som anger att ”genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun”. Det är däremot ett klarläggande som bör finnas med i alla de här aktuella författningarna. I några förekommer att det klagas att beslutanderätten inte kan lämnas över till den andra kommunen. Utredningen föreslår ett samlat uttryckssätt för detta men saknar tillräckligt underlag för att föreslå att det införs i samtliga dessa författningar.

Därefter innehåller paragraferna ett stycke enligt vilket en kommun får 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 nuvarande 6 kap. 34 § KL. Det framgår också av stycket att bestämmelserna i nuvarande 6 kap. 24–27 och 35 §§ KL om jäv och anmälan av beslut till nämnd ska tillämpas på den som prövar sådana ärenden. Hänvisningarna i dessa

kan i stor utsträckning ersättas med de paragrafer som motsvarar dem i utredningens förslag till kommunallag. Utredningen föreslår emellertid att bestämmelsen i 6 kap. 35 § KL ändras i sak. Utredningen bedömer dock att den hänvisningen kan ersättas med en hänvisning till 6 kap. 40 § i den föreslagna kommunallagen som behandlar anmälan till nämnd av delegerade ärenden.

De aktuella bestämmelserna i lagen om skydd mot olyckor och lagen om brandfarliga och explosiva varor innehåller dessutom ett sista stycke som anger att av kommunallagen följer att kommuner kan ha en gemensam organisation för uppgifter enligt denna lag. Den formuleringen återfinns inte i de övriga sex författningarna. Enligt utredningens mening är betydelsen av det sista stycket i de två författningarna oklar. I 9 kap. Kommunal samverkan i den föreslagna kommunallagen finns bestämmelser om formella samarbeten i form av kommunalförbund och gemensam nämnd. Det är enligt förarbetena till de två författningarna i första hand dem som avsågs.<sup>36</sup> I 10 kap. Överlämnande av kommunala angelägenheter i den föreslagna kommunallagen finns emellertid bestämmelserna från 3 kap. KL om kommunala bolag, stiftelser och föreningar som kan bildas eller ägas av flera kommuner och landsting i samverkan. De utgör också former av gemensamma organisationer. Även förvaltningar kan utgöra organisationer. Utredningen ser därför inte skäl att författningarna ska innehålla den nämnda bestämmelsen som är något otydlig och menar i stället att alla åtta författningarna bör utformas på samma sätt. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att 12 § tredje stycket lagen om skydd mot olyckor och 26 § fjärde stycket lagen om brandfarliga och explosiva varor ska utgå.

I 6 kap. 5 § lagen om vissa kommunala befogenheter finns en paragraf som hänvisar till 6 kap. 33 § KL om delegering inom en nämnd eller gemensam nämnd. Behovet och utformningen av den hänvisningen kan diskuteras. Till följd av utredningens förslag bör den dock hänvisa till 6 kap. 37 § i den föreslagna kommunallagen när det gäller förtroendevalda, till 7 kap. 5 § i den föreslagna kommunallagen när det gäller anställda och till 9 kap. 31 § när det gäller gemensam nämnd.

---

<sup>36</sup> Prop. 2002/03:119 s. 113 och prop. 2009/10:203 s. 74.

Sammanfattningsvis ska de ovan nämnda bestämmelserna göras enhetligare när de ändras och hänvisningar göras till den nya kommunallagen.

### *Hänvisningar om kommunala bolag, stiftelser och föreningar*

Utöver lagen om kommunala indelningsdelegerade (se avsnitt 16.11.6) hänvisar bl.a. 38 och 39 §§ fjärrvärmelagen (2008:263) till bestämmelserna om kommunala bolag, stiftelser och föreningar. I likhet med vad utredningen föreslog i sitt delbetänkande och som innebar ändringar i nuvarande kommunallag föreslår utredningen att dessa ska ändras till att hänvisa till 10 kap. 2–5 och 7 §§ i den föreslagna kommunallagen. Det skulle dock kunna övervägas om hänvisning egentligen behövs till samtliga dessa paragrafer.

### *Övriga författningar som ska följdändras*

- Bibliotekslagen (2013:801)
- Förordningen (2013:391) om Domarnämndens förordnande av särskilda ledamöter i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol
- Lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering
- Lagen (2012:880) med instruktion för Valprovsnämnden
- Lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet
- Skolförordningen (2011:185)
- Miljötillsynsförordningen (2011:13)
- Förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet
- Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik
- Lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag
- Skollagen (2010:800)

- Lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län
- Lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting
- Lagen (2008:962) om valfrihetssystem
- Lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster
- Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling
- Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster
- Vallagen (2005:837)
- Naturgaslagen (2005:403)
- Lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet
- Lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Lagen (1998:1656) om patientnämndsverksamhet m.m.
- Personuppgiftsförordningen (1998:1191)
- Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
- Ellagen (1997:857)
- Lagen (1997:614) om kommunal redovisning
- Förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet
- Mervärdesskattelagen (1994:200)
- Ordningsslagen (1993:1617)
- Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
- Förordningen (1990:1080) om tillfälliga bilförbud

- Förvaltningslagen (1986:223)
- Tandvårdslagen (1985:125)
- Tjänstledighetsförordningen (1984:111)
- Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)
- Fastighetstaxeringslagen (1979:1152)
- Lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting
- Terrängkörningsförordningen (1978:594)
- Lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor
- Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
- Lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar
- Lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.
- Föräldrabalken (1949:381)
- Lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd





Del VI

Övrigt



# 19 Konsekvenser av förslagen

## 19.1 Kraven på konsekvensanalysen

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. En beräkning av eventuella konsekvenser samt, i förekommande fall, förslag till finansiering ska också redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas.

Utredningen ska belysa förslagens konsekvenser för det kommunala självstyret. Av 14 kap. 3 § RF framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip vad gäller inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

Om förslagen i övrigt har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska detta också redovisas.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska föreskrifternas konsekvenser redovisas i en konsekvensutredning i enlighet med bestämmelserna i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt 6 § konsekvensutredningsförordningen ska en konsekvensutredning innehålla bl.a. en beskrivning av vad man vill uppnå, en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd. Vidare ska uppgifter om vilka som berörs av regleringen och

om förslagen överensstämmer med, eller går utöver, de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Kan regleringen få effekter av betydelse för företagens arbetsförutsättningar ska konsekvensutredningen också, enligt 7 §, bl.a. innehålla en beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen, och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader. Vidare ska beröras i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen, hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

## 19.2 Övergripande konsekvenser av en ny kommunallag

Att göra en konsekvensbeskrivning av utredningens förslag skiljer sig från att göra en konsekvensbeskrivning i allmänhet eftersom det i detta fall handlar om att inte bara ta ställning till ett enskilt förslag utan om ett förslag till en helt ny kommunallag. Konsekvenserna måste i detta fall beaktas utifrån ett helhetsperspektiv. Utredningen har i avsnitt 4 om utgångspunkter för den nya kommunallagen gjort bedömningen att kommunallagen behöver utformas så att den tillgodoser behovet av rättssäkerhet, effektivitet och professionalitet i verksamheten. Den ska också bidra till att kommuner och landsting kan fungera som demokratiska arenor. En ytterligare grundläggande aspekt på lagens utformning är att den ska vara utformad från ett medborgarperspektiv. Detta ställer krav på att lagen är utformad så att den är begriplig för personer även utan juridiska förkunskaper.

Utredningen har försökt att utarbeta en lag utifrån dessa utgångspunkter. Centralt har bl.a. varit att tydliggöra regelverket om ledning och styrning genom bestämmelser om grundläggande uppgifter och instruktion för den ledande tjänstemannen. 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 risk för korruption. Ut-

redningen föreslår ett särskilt kapitel om medborgarna och att kretsen som kan överklaga kommunala beslut ska vidgas. På detta sätt förbättras möjligheten för kommunallagen att underlätta kommuners och landstings roll som demokratiska arenor och rättssäkerheten stärks på lokal nivå.

Behoven av reglering, dvs. vad utredningen vill uppnå med förslagen liksom vad som händer om reglering inte kommer till stånd har, liksom de alternativa lösningsförslagen till utredningens förslag som funnits, behandlats i avsnitten 5–18.

För att anpassa lagen till ett modernt samhälle föreslås bl.a. att den kommunala anslagstavlan ska bli webbaserad och att tydliga hänvisningar ska finnas till EU-rätten.

Utredningen har vissa förslag 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. För företagens del innebär förslagen inga kostnadsökningar och framför allt bättre konkurrensförutsättningar.

Kommunallagen är en lag som i stor utsträckning ska tillämpas av icke-jurister. Detta ställer också krav på att språket är modernt, enkelt och lättfattligt. Utredningen har genomgående försökt att beakta detta i sitt arbete.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att det samlade förslaget bidrar till välfungerade kommunala verksamheter och inte innebär något oproportionellt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Förslagen innebär vidare förbättringar för företagen.

I de följande avsnitten kommer utredningen närmare kommentera konsekvenserna av de olika förslagen.

## **19.3 Organisation och styrning**

### **19.3.1 Bättre förutsättningar för en ändamålsenlig organisation**

Utredningen föreslår att fullmäktige ska få besluta att styrelsen ska kunna fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Kommuner och landsting är inte skyldiga att utnyttja denna möjlighet och därmed innebär förslaget inte heller någon inskränkning i det kommunala självstyret.

För de kommuner och de landsting som väljer att utnyttja denna möjlighet innebär förslaget en viss administrativ merkostnad. Kommuner och landsting måste dock inte tillämpa det föreslagna regelverket. Vidare är tanken med förslaget att det ska leda till en förbättrad styrning och samordning av den kommunala verksamheten, vilket på sikt bör leda till ökad effektivitet och lägre kostnader.

Utredningens förslag att bestämmelserna om underställd nämnd ska utmönstras innebär inga ekonomiska eller andra konsekvenser.

Utredningens förslag att klargöra att en beställar-utförarorganisation är möjlig innebär enligt utredningens mening inga ekonomiska eller andra konsekvenser för kommunerna och landstingen. Det är i praktiken redan möjligt att ha en beställar-utförarorganisation. Utredningens förslag tydliggör detta. Däremot kan utredningens förslag att fullmäktige kan ge styrelsen ökade befogenheter, t.ex. befogenhet att kunna fälla avgörandet när en beställarnämnd och utförarnämnd tvistar, medföra att det finns förutsättningar för en mer effektiv beställar-utförarorganisation vilket medför en ekonomisk besparing.

### 19.3.2 Försöksverksamhet med majoritetsstyre

En försöksverksamhet med majoritetsstyre medför vissa administrativa kostnader, om en kommun eller ett landsting väljer att införa systemet. Oppositionen ska ges goda arbetsförutsättningar, vilket kan ställa krav på att exempelvis ge dessa möjlighet att anställa politiska sekreterare. Omfattningen av de tillkommande kostnaderna beror på vilka administrativa resurser oppositionen redan har genom exempelvis lokalt partistöd. Intresset för reformen är också störst i större kommuner där oppositionen redan kan ha tillgång till politiska sekreterare och andra resurser. De tillkommande kostnaderna blir då mera begränsade än i de fall några resurser inte finns i dagsläget. Eftersom förslaget är en frivillig möjlighet aktualiseras inte den kommunala finansieringsprincipen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Den kommunala finansieringsprincipen är grundläggande för de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunsektorn. Principen innebär att staten inte bör införa nya obligatoriska uppgifter för kommuner och landsting utan att dessa kan finansieras på annat sätt än med höjda skatter.

Ur demokratisk synvinkel kan förslaget tydliggöra de politiska skiljelinjerna för medborgarna vilket kan vara bra för den lokala demokratin. Om insynen för oppositionen minskar kan det å andra sidan ses som en negativ effekt för den lokala demokratin.

Förslagets konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män är svårbedömda. Vilka som väljs till ledamöter i styrelsen kommer att förbli en fråga för de politiska partierna. Om andelen ledamöter av något kön kommer att öka eller minska efter att majoritetsstyre införts går alltså inte att förutse.

### **19.3.3 Programmet för styrning och uppföljning av kommunal verksamhet**

Kravet på att fullmäktige ska anta ett program som även innefattar styrning och uppföljning av sådana angelägenheter som får utföras av privata utförare men som utförs i egen regi innebär en ny skyldighet, vilket kan ses som en viss inskränkning i det kommunala självstyret. Mot bakgrund av de brister som förekommer när det gäller styrning och uppföljning av sådan kommunal verksamhet anser utredningen att det finns ett behov av att vidta lagstiftningsåtgärder. För detta talar även att den verksamhet som bedrivs i egen regi så långt möjligt bör styras och följas upp på liknande sätt som den verksamhet som utförs av privata utförare.

När inskränkningar i den kommunala självstyrelsen görs, innebär proportionalitetsprincipen att den för den kommunala självstyrelsen minst ingripande åtgärden ska väljas. Utredningen hade kunnat föreslå uttryckliga mål och riktlinjer för verksamheten samt för hur uppföljningen ska ske, men har valt att överlämna till kommunerna och landstingen att själva ta ställning till detta. Det innebär att den för den kommunala självstyrelsen minst ingripande åtgärden har valts.

När det gäller förslagets ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting vill utredningen poängtera att det redan finns styrande dokument i kommuner och landsting som innehåller mål och riktlinjer. Vissa av dessa är av övergripande slag och tas fram av fullmäktige. Utredningens förslag innebär därför inte nödvändigtvis att ytterligare styrande dokument behöver tillskapas utan de befintliga dokumenten kan i stället fogas till programmet. De administrativa merkostnaderna till följd av förslaget bedöms därför vara mycket

begränsade. I de fall fullmäktige bedömer att den befintliga styrningen inte är tillräcklig kan ytterligare resurser behöva tillskjutas. Å andra sidan kan en mer strategisk styrning bidra till att effektivisera den kommunala verksamheten och på sikt innebära minskade kostnader.

Utredningen föreslår att det program som fullmäktige antar även ska innehålla riktlinjer för hur nämndernas verksamhet ska följas upp. Fullmäktige tar således ställning till hur uppföljningen ska ske av såväl den verksamhet som bedrivs i egen regi som den verksamhet som privata utförare utför. En bra uppföljning ställer krav på resurser. Kravet på att behandla frågan i programmet innebär dock inte i sig att ytterligare resurser behöver anslås till uppföljning. Om fullmäktige bedömer att nuvarande resurser är tillräckliga medför den föreslagna lagstiftningen inte något krav på att ytterligare resurser tillskjuts.

En annan konsekvens av förslaget är att arbets- och konkurrensförutsättningarna kommer att förbättras för företagen, oavsett storlek, då det genom programmen blir ökad transparens av den delen av den kommunala verksamheten som kan konkurrensutsättas.

Förslaget kan också få den konsekvensen att jämställdheten mellan kvinnor och män förbättras samt att möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen ökar genom att fullmäktige kan anta ett program som också innehåller mål och riktlinjer om jämställdhet och integration. Dessutom kan de mål och riktlinjer som antas få betydelse för sysselsättningen och den offentliga servicen i kommunen eller landstinget.

## **19.4 Förtroendevalda och anställda**

### **19.4.1 Direktörens uppgifter**

Utredningen bedömer att förslaget om att vissa grundläggande uppgifter för direktören ska anges i kommunallagen och att styrelsen ska besluta om en instruktion för direktören innebär större transparens i den kommunala verksamheten. Det blir tydligare både externt och internt hur uppgiftsfördelningen ser ut mellan styrelsen, särskilt mellan dess ordförande, och direktören samt även mellan direktören och övrig förvaltning. Transparens är också ett viktigt verktyg mot korruption och annan brottslighet inom förvaltningen och genom



att klarlägga olika ansvars- och uppgiftsförhållanden ökar transparensen inom kommun och landsting. Detta motiverar att ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen görs på detta område.

Utredningen hade kunnat föreslå uttryckligen vad som ska ingå i instruktionen, men utredningen har valt att lämna över till kommuner och landsting att själva ta ställning till detta. Detta innebär att den för den kommunala självstyrelsen minst ingripande åtgärden har valts.

Utredningens förslag beträffande direktörens uppgifter bedöms inte innebära några ökade kostnader för kommuner och landsting. Utredningens förhoppning är att omsättningen på direktörer i kommuner och landsting ska minska när de ges tydligare förutsättningar för sina uppdrag. Uppdragen blir mer attraktiva och det torde bli lättare att rekrytera fler kompetenta sökande. Utredningens bedömning är att en minskad omsättning på direktörer skulle innebära minskade kostnader för bl.a. rekrytering och introduktion av en ny direktör.

Cirka en tredjedel av kommun- och landstingsdirektörerna är för närvarande kvinnor.<sup>2</sup> I vad mån förslagen bidrar till en jämnare könsmässig fördelning av andelen direktörer är svårt att bedöma. Förslagen är, enligt utredningens bedömning, dock väl förenliga med en strävan efter ökad jämställdhet.

#### 19.4.2 Anmälan och delegering

Utredningens förslag om att nämnderna själva får bestämma i vilken utsträckning delegationsbeslut ska återrapporteras bedöms medföra en mycket marginell kostnadsökning och då endast för de kommuner och landsting vars nämnder väljer att utnyttja möjligheten. Inledningsvis kommer nämnderna att behöva ta ställning till hur de beslut som inte behöver anmälas till nämnderna och som får överklagas genom laglighetsprövning ska protokollföras. Hur detta ska ske kan tänkas variera beroende på vilka typer av beslut det är fråga om. Förslaget bedöms i övrigt inte få några ekonomiska konsekvenser. Eftersom protokollen ska tillkännages på den kommunala anslagstavlan kommer det att leda till ökad transparens. Förslaget ger

---

<sup>2</sup> Enligt uppgifter i januari 2015 från SKL fanns det 96 kvinnliga kommundirektörer och 8 kvinnliga landstingsdirektörer.

kommuner och landsting en större frihet att själva bestämma över sin verksamhet.

Möjligheten för nämnderna att delegera beslutanderätt till sina presidier innebär i sig inga ekonomiska eller andra konsekvenser. För det fall nämnderna väljer att utnyttja denna möjlighet kan det leda till en effektivare verksamhet och därmed kostnadsbesparingar.

## **19.5 Breddad rekrytering till bolagsstyrelser**

Möjligheten att utse en minoritet av styrelseledamöter i kommunala aktiebolag på annat sätt än med proportionella val är en frivillig möjlighet för kommuner och landsting och föranleder inte några kostnader. Kravet på att i sådana fall anta riktlinjer för hur sådana styrelseledamöter ska utses kan medföra mindre administrativa kostnader. Eftersom förslaget är frivilligt aktualiseras dock inte den kommunala finansieringsprincipen. Ett ökat antal ledamöter utan partipolitisk bakgrund kan medföra att andelen som utses med partipolitisk bakgrund blir färre. Detta kan få kommunaldemokratiska konsekvenser när det blir färre poster att fördela mellan de politiska partierna.

Riktlinjerna kan behandla frågan om jämställdhet mellan kvinnor och män. Detta kan tänkas bidra till att frågan om jämställdhet uppmärksammas i rekryteringsarbetet. Andelen kvinnor i kommunala bolagsstyrelser är för närvarande låg. Om frågan uppmärksammas i riktlinjerna kan detta tänkas ha positiva följder för jämställdheten mellan kvinnor och män. Även frågan om integration kan tänkas beaktas i arbetet med riktlinjerna, vilket kan bidra till ökad integration i samhället.

## **19.6 EU-frågorna**

### **19.6.1 EU-rättsliga kopplingar i en ny kommunallag**

Som utredningen har diskuterat i avsnitt 13 finns det både för- och nackdelar med att i kommunallagen göra kopplingar till EU-rätten. Utredningen har stannat vid att fördelarna överväger nackdelarna och lämnat några förslag till lagstiftning (avsnitten 13.2–13.4). Någon EU-rättslig skyldighet att införa bestämmelserna finns inte. För-

slagen ger inte någon heltäckande reglering av vad som krävs för att kommuner och landsting ska kunna efterleva EU-rätten. Syftet är i stället att utifrån de behov som visats finnas skapa utgångspunkter som på den lokala nivån ger anledning till kunskapsuppbyggnad och analyser om EU-rättens påverkan vid tillämpningen av kommunallagen.

Ett stadgande om att möjligheterna att utöva de kommunala befogenheterna kan begränsas av bestämmelserna om statsstöd ger en upplysning om att allt som är möjligt för kommuner och landsting att göra enligt kommunallagen eller annan lagstiftning som reglerar de kommunala angelägenheterna inte nödvändigtvis är fullt möjligt enligt EU-rätten. Den konsekvens som förslaget syftar till att uppnå är, utöver att det utgör en startpunkt för ökad kunskap, en rättsäkrare efterlevnad av reglerna. Det skapar tryggare och säkrare beslutsfattande. Det i sin tur medför bl.a. att angelägna projekt kan genomföras med minskad risk att fördröjas eller stoppas av kostsamma rättsliga processer. De positiva effekterna kommer också de företag som är involverade till del genom framför allt minskad risk för snedvridning av konkurrensen till följd av olagliga och otillåtna statsstöd. Förslaget i sig innebär inga ytterligare skyldigheter eller uppgifter för kommuner och landsting än vad som redan gäller i dag. Någon budgetbelastning innebär det därför inte. Den ökade aktivitet som utredningen förväntar sig av förslaget i form av utbildning och analys bedöms i högre grad uppvägas av kostnadsbesparingar till följd av regelefterlevnad.

Ett stadgande om att kommuner och landsting inom sina befogenheter får tillhandahålla sådana tjänster av allmänt intresse som anges i Europeiska unionens fördrag utgör en markering om kommunernas och landstingens betydelse för framför allt produktion av allmänna välfärdstjänster. Inte heller detta förslag innebär i sig några ytterligare skyldigheter eller uppgifter för kommuner och landsting än vad som redan gäller. Förslaget medför därför inte några kostnader. Markeringen stärker den kommunala självstyrelsen.

Förslaget om att kommuner och landsting, när de agerar på en marknad, ska verka för att uppträda konkurrensneutralt innebär i viss mån en skyldighet i den mening att förslaget kräver att kommuner och landsting överväger och eventuellt vidtar åtgärder för att förhindra marknadsstörning. Även det förslaget syftar dock till ökad följsamhet med reglerna och torde därför innebära kost-

nadsbesparingar. Effekten av förbättrad konkurrensneutralitet är framför allt ett bättre fungerande näringslivsklimat som gagnar företagen och samhället.

## 19.6.2 Vägledningfunktionen

Vägledningfunktionen som utredningen föreslår i avsnitt 13.5 är det enskilda förslaget bland förslagen som avser EU-frågorna som kommer att medföra beräkningsbara kostnader. Utredningen har bedömt att kostnaden för funktionen kan uppskattas till cirka 5 miljoner kronor årligen. En samlad vägledningfunktion för stödfrågor kommer dock att kunna betjäna många olika aktörer och inte heller bara i stödfrågor relaterade till kommunallagen. Den budgetbelastning det innebär kommer därför att kunna fördelas. Även om förslaget kommer att utgöra en budgetbelastning är det utredningens bedömning att det är en samhällsekonomisk god investering att satsa på vägledning i statsstödsfrågor eftersom enskilda stödfrågor kan röra mycket stora belopp. Brister i hanteringen av stöd kan annars bli väldigt kostsamma. Vägledningfunktionen ska lämna stöd men inte bestämma över kommuner och landsting och förslaget ligger därför väl i linje med det kommunala självstyret. Funktionen kommer också att kunna serva företag och andra aktörer som bl.a. ideella eller idéburna organisationer med saklig information.

## 19.7 Laglighetsprövning

### 19.7.1 Den utvidgade talerätten

Genom utredningens förslag om utökad talerätt för juridiska personer kommer antalet överklaganden från denna nya medlemsgrupp att öka. Däremot uppskattar utredningen att det endast blir en marginell ökning av överklaganden genom laglighetsprövning. Företag som bedriver näringsverksamhet har ofta kontakt med de förtroendevalda i kommuner och landsting, företrädesvis före beslut fattas. Genom utredningens förslag får de juridiska personer som bedriver näringsverksamhet från fast driftställe i kommun och landsting möjlighet att överklaga kommunala beslut men utredningen förutser inte att kontakterna kommer att minska. Utredningens

bedömning är att de även fortsättningsvis främst kommer att verka och påverka de förtroendevalda före besluten fattas. Däremot gör utredningen den bedömningen att förvaltningsdomstolarnas prövning av de kommunala beslut som överklagas av juridiska personer kan bli mer omfattande, bl.a. eftersom de juridiska personerna troligen anlitar juridisk expertis i högre grad än andra medlemmar. Det innebär också att det även för kommuner och landsting kan bli mer arbete med fler och mer komplicerade överklaganden vilket innebär ökade kostnader för dem.

Genom utredningens förslag ska vissa ideella föreningar kunna överklaga kommunala beslut. Utredningen gör den bedömningen att antalet laglighetsprövningsmål inte kommer att öka genom förslaget med hänsyn till att företrädare för föreningarna redan överklagar sådana beslut. Däremot kan förslaget innebära en mindre ökning av administrationen av de inkomna laglighetsprövningsmålen då domstolen i vissa fall kommer att behöva begära in handlingar som styrker att ingivaren är behörig att företräda den ideella föreningen.

Utredningen föreslår vidare att vissa unionsmedborgare ska få medlemskap i kommuner och landsting. Eftersom förslaget enbart torde beröra ett fåtal personer bedömer utredningen att det inte kommer att medföra några fler laglighetsprövningsmål och inte heller några ökade kostnader för förvaltningsdomstolarna.

Utredningen gör bedömningen att en utvidgning av talerätten inte i sig medför ökade kostnader vare sig för stora eller små företag eftersom det är frivilligt att överklaga ett kommunalt beslut. Möjligheten att överklaga beslut kan dock tänkas bidra till ett bättre lokalt företagsklimat vilket är positivt för näringslivet.

Utredningen har i avsnitt 14.11.10 resonerat om hur ett utvidgat medlemskap påverkar tillämpningen av likställighets- och lokaliseringsprincipen.

Utredningen har vidare föreslagit att en sådan unionsmedborgare som är bosatt men inte folkbokförd i kommunen ska få möjlighet att delta i kommunala folkomröstningar. Utredningen bedömer att inte heller detta förslag kommer att medföra några nämndvärda konsekvenser för kommuner eller landsting.

### **19.7.2 Slopandet av begränsningen av laglighetsprövningen för vissa budgetbeslut**

Utredningen föreslår att de budgetbeslut, som inte kan prövas mot alla grunder vid laglighetsprövning, ska kunna bli föremål för en fullständig laglighetsprövning. Redan med nuvarande ordning kan flertalet beslut om budget få en fullständig laglighetsprövning och förslaget bedöms inte innebära annat än en marginell ökning av antalet överklaganden. Som utredningen angett i avsnitt 14.13 är det t.ex. endast ett begränsat antal kommuner som under 2010–2012 åberopat synnerliga skäl för att inte reglera ett negativt balanskravsresultat. Antalet varierade mellan cirka 30 och 70 kommuner per år. En utökad möjlighet till en fullständig laglighetsprövning innebär enligt utredningens bedömning att endast ett begränsat antal av dessa kommer att överklagas.

Fler processer i domstol kan komma att innebära en viss ökad administration och kostnad för kommuner och landsting. Det kommer också att innebära en målökning för de allmänna förvaltningsdomstolarna som prövar mål om laglighetsprövning. Troligen kommer dessa mål att vara något mer komplicerade än det genomsnittliga laglighetsprövningsmålet.

### **19.7.3 Information om hur man överklagar kommunala beslut**

Utredningens förslag om att det på anslagstavlan ska finnas upplysningar om hur man överklagar beslut enligt kommunallagen syftar till att underlätta för enskilda att överklaga kommunala beslut. Förslaget kan inledningsvis medföra vissa administrativa kostnader för kommuner och landsting, även om många redan har information om detta på sina webbplatser. Förslaget i sig kan medföra en mindre ökning av antalet överklaganden, vilket i sin tur kan medföra vissa administrativa kostnader för kommuner och landsting samt ökade kostnader för domstolarna.

#### 19.7.4 Omfattningen av kostnadsökningarna

Exakt hur stora kostnader de ökade möjligheterna att överklaga innebär är svårt att exakt ange. Utredningen gör dock bedömningen att dess olika förslag sammantaget medför att antalet mål om laglighetsprövning ökar i begränsad omfattning.

Utredningen har begärt in Domstolsverkets bedömning i denna fråga. Domstolsverket har anfört att styckkostnader inte beräknas specifikt för mål om laglighetsprövning. Måltypen laglighetsprövning ingår vid de allmänna förvaltningsdomstolarna i målkategorin övriga mål för vilken däremot styckkostnader beräknas. År 2013 var styckkostnaden för övriga mål 6 630 kronor i förvaltningsrätt, 14 613 kronor vid kammarrätt och 13 523 kronor i HFD. Domstolsverket har vidare anfört att ett antagande om en målökning om 10 procent i förhållande till 2013 års målinflöde till förvaltningsrätterna skulle innebära en ökning med omkring 160 mål och den årliga kostnadsökningen uppgår då till cirka 1 060 000 kronor vid förvaltningsrätterna. Med en överklagandefrekvens om 25 procent i ledet förvaltningsrätt–kammarrätt och 40 procent i ledet kammarrätt–HFD skulle vidare tillströmningen enligt Domstolsverket öka med 40 mål vid kammarrätterna och 16 mål i HFD till en sammanlagd kostnad av cirka 800 000 kronor. Den totala årliga kostnadsökningen för Sveriges Domstolar skulle enligt detta exempel kunna uppskattas till knappt 2 miljoner kronor.

Enligt utredningens bedömning är det inte troligt, utifrån tidigare reformer, att målökningen blir så hög. Utredningens egen undersökning visar att cirka 6 procent av överklagandena redan sker av företrädare för föreningar och näringsidkare. Det kan därför diskuteras om målökningen kommer att uppgå till 10 procent. Givet en målökning med 5 procent skulle den årliga totala kostnadsökningen uppskattas till cirka 1 miljon kronor.

Vad gäller kostnader för den kommunala sektorn tillkommer kostnader för administrativ handläggning av överklagandeärenden. Någon exakt beräkning av omfattningen av dessa är svår att göra. Utredningen gör dock bedömningen att kostnaderna är mycket begränsade.

## 19.8 Verkställighet av kommunala beslut

Utredningen har haft i uppdrag att skärpa reglerna i kommunallagen för att så långt möjligt förhindra att ett beslut verkställs innan det fått laga kraft, bl.a. i de fall det finns en risk för återgång av ett beslut som för med sig en civilrättslig bundenhet. Vid utarbetandet av förslaget till lösning har utredningen övervägt flera alternativ och stannat vid det som bedömts ge önskvärd effekt men med minsta ingrepp i den kommunala självstyrelsen, se avsnitt 15.6. Förslaget skapar incitament att överväga frågan om en eventuell rättelse av verkställighet redan i samband med att ställning tas till frågan om verkställighet av beslutet. Förslaget kommer därför att kunna förebygga problem med rättelse av verkställighet. Förslaget ger tydligare spelregler för företag eller andra som vill ingå avtal med kommuner och landsting.

Regleringen är utformad så att den ska träffa just de fall som bedömts problematiska, dvs. beslut som verkställts i förväg men där verkställigheten inte kan rättas. Av Statskontorets rapport 2012:6 framgår att under cirka fem års tid (2006–2011) undanröjde domstolarna 423 beslut enligt kommunallagen, dvs. knappt 100 per år. Bland dessa hade 320 verkställts innan de fått laga kraft och av dem hade 44 inte rättats. Det rör sig således årligen om knappa tiotalet beslut som med den föreslagna regleringen inte hade bort verkställas. Konsekvenserna med en ny reglering som innebär att kommuner och landsting måste avvakta laga kraft innan de kan verkställa dessa beslut är förstås avhängig av vad besluten avser och vilka verkställighetsåtgärder som följer av besluten. Avsikten med förslaget är dock inte att stoppa beslut som rätteligen och efter aktivt övervägande bör verkställas före laga kraft. Sett till antalet potentiellt överklagbara beslut enligt kommunallagen torde dock kostnadspåverkan eller andra mät- eller bedömningsbara negativa effekter av den ändrade regleringen vara mycket begränsade.

## 19.9 Kommunala anslagstavlan

### 19.9.1 Anslagstavla på webbplatsen

Utredningen har föreslagit att de kommunala anslagstavlor inte längre ska vara fysiska utan i stället ska finnas på kommunernas, landstingens och kommunalförbundens webbplatser, se avsnitt 16.8



och 16.9. Som en komplettering till det och som en service till dem som inte har tillgång till internet ska en ökad serviceskyldighet införas som innebär att tillgång till innehållet på anslagstavlor ska ges på något ställe i de kommunala lokalerna, se avsnitt 16.10. Som en följd av dessa förslag slopas kravet på kungörelser i ortstidning av fullmäktiges sammanträden, se avsnitt 16.11.2.

I samband med det lagstiftningsarbete som låg till grund för kungörande av kommunala föreskrifter genom kommunernas och landstingens webbplatser konstaterades att alla kommuner och landsting hade egna webbplatser.<sup>3</sup> Den lagreglering som då infördes i 3 kap. 30 § KL innebär att kommuner och landsting i vart fall från den 1 januari 2015 förutsätts ha egna webbplatser. Den enkät som utredningen gjort visar också tydligt att de egna webbplatserna sedan en längre tid är en central kanal för att nå medborgarna med information. Att genom ett lagkrav därför formalisera det som redan sker bör enligt utredningens bedömning inte få några större kostnadseffekter även om det initialt kan medföra vissa kostnader för arbetet med den egna webbplatsen. Kommuner och landsting kommer sedan att med det ändrade förfarings sättet kunna göra besparingar i framför allt tid.

För kommunalförbundens del kan sägas att de enligt uppgift från SCB (oktober 2014) är 178 till antalet. Bland dessa finns de som har självständiga webbplatser och de som inte har det. Eftersom det är möjligt att uppfylla det föreslagna lagkravet genom att använda sig av någon av förbundsmedlemmarnas anslagstavlor, blir utfallet av en kostnadsanalys för förbundens del motsvarande som för kommunernas och landstingens. Det innebär att det även för dem kommer att leda till besparingar då den fysiska anslagstavlan som de förutsätts ha i dag inte längre behöver skötas.

Med en webbaserad anslagstavla på internet kommer fler personer, såväl fysiska som juridiska, att på ett enkelt och avgiftsfritt sätt kunna följa det kommunala beslutsfattandet. Det medför att transparensen i den kommunala verksamheten ökar. Den offentliga servicen förbättras genom ökad tillgänglighet, särskilt för dem som i dag har långt till kommunens eller landstingets lokaler och anslagstavlor eller har svårt att ta sig hemifrån. Förslagen innebär förbättringar både för demokratin och för rättssäkerheten. För kom-

---

<sup>3</sup> Prop. 2011/12:149.

munerna och landstingen innebär förslagen att handläggningen av ärenden förenklas och att kunskapsöverföring underlättas. Förslagen innebär kostnadsbesparingar för kommunsektorn. Allt detta motiverar den begränsade inskränkning i det kommunala självstyret som en reglering av anslagstavlans innehåll och därmed utformningen av webbplatserna innebär.

### **19.9.2 Utökad serviceskyldighet**

Den utökade serviceskyldigheten som läggs på kommuner och landsting att se till att allmänheten kan ta del av innehållet på den webbaserade anslagstavlan i deras lokaler kan medföra vissa kostnader. Storleken på kostnaderna är dock beroende av vilken nivå av service som kommunen eller landstinget väljer och vilka informationskanaler som de redan använder sig av. Den normala lösningen torde bli en monitor eller en dataterminal i allmänhetens utrymmen i kommun- eller landstingshuset. I den mån sådana redan finns och som kan användas innebär serviceskyldigheten inte några kostnader. Om följderna av lagkravet blir att kommunen eller landstinget anskaffar teknisk utrustning kommer det förstås att innebära vissa kostnader. Med de låga priser som elektronik har i dag bör dessa kostnader dock inte bli särskilt stora. Lagkravet innebär inte att det krävs en viss teknisk utrustning. Det räcker med att kunna ge allmänheten utskriften av innehållet på anslagstavlan. Kostnaderna för den hanteringen torde vara än mindre och bör normalt rymmas inom den del av budgeten som täcker hanteringen av begäran om utlämnande av allmänna handlingar.

### **19.9.3 Slopade kungörelser i ortstidning**

En övergång till tillkännagivanden på en webbplats i stället för bl.a. krav på publiceringar i ortstidning innebär kostnadsbesparingar för kommuner och landsting. De annonser som de i dag är skyldiga att publicera kan genom att informationen ges via webbplatserna, begränsas till upplysningar om att information om sammanträden etc. finns tillgänglig på kommunens eller landstingets webbplats.

De kostnadsbesparingar som kommuner och landsting kommer att kunna göra motsvaras av förlorade annonsintäkter för dags-

pressen. Utredningen har hämtat in uppgifter om annonseringen från 36 kommuner, däribland de tre största, för 2013. I genomsnitt höll dessa kommuner åtta sammanträden per år i fullmäktige med en spridning från fyra till fjorton. För varje sammanträde köptes i snitt två annonser. Den totala kostnaden för annonserna varierade mellan cirka 10 000 kronor och 1,7 miljoner kronor. Den genomsnittliga kostnaden uppgick till cirka 70 000 kronor per år och kommun, de tre största borträknade då de hade betydligt högre kostnader. Med det genomsnittet och med tillägg för de tre största kommunernas kostnader uppgick de totala annonskostnaderna för samtliga kommuner 2013 till uppskattningsvis 23 miljoner kronor för det krav som finns i lagstiftningen på annonsering av fullmäktiges sammanträden. För landstingens del innebär förslagen förutom tillkännagivanden av fullmäktiges sammanträden att uppgift om protokollsjustering inte längre behöver publiceras i tidningarna utan kan tillkännas på webbplatsen. Utredningen har även hämtat in uppgifter från fyra landsting (Jämtlands-, Kronobergs-, Stockholms- och Västra Götalands läns landsting). Dessa hade fem eller sju sammanträden under 2013 och normalt sett 20 eller 30 annonser. Kostnaden för dessa varierade från cirka 57 000 kronor till 1,3 miljoner kronor. I jämförelse med kommunerna bör kostnaderna, de två största landstingen borträknade, uppgå till högst 250 000 kronor per landsting och år. Med det genomsnittet och med tillägg för de två största landstingen uppgick de totala annonskostnaderna för samtliga landsting 2013 till uppskattningsvis drygt 6 miljoner kronor för de krav som finns i lagstiftningen på annonsering av fullmäktiges sammanträden och justering av beslutsprotokoll. Till det kommer administrationskostnader hos kommunerna och landstingen som kommer att kunna sparas in. De kan dock vägas mot en viss ökning av administrationskostnaderna för att göra informationen tillgänglig på webbplatsen i stället. Kostnader för frivillig annonsering av information om fullmäktiges sammanträden får liksom annan frivillig information som kommuner och landsting redan annonserar i dagspressen, finansieras av egna medel. Förslaget innebär ett visst ökat kommunalt självstyre då kommuner och landsting inte måste använda sig av viss media, dvs. lokala dagstidningar, och till de kostnader som gäller för just dessa tidningar.

Det är förstået beklagligt att förslagen i denna del drabbar tidningsbranschen och främst dess cirka 170 s.k. betalda dagstidningar

med 20 000 anställda.<sup>4</sup> Samtidigt är det viktigt att understryka att behovet av och kostnaderna för annonsering måste bedömas från kommunernas, landstingens och medborgarnas perspektiv och inte från tidningsbranschens. Reglerna syftar inte till att utgöra presstöd. Den frågan får hanteras i annan ordning.

#### 19.9.4 Övriga angränsande lagändringar

I anslutning till förslagen om anslagstavlan har utredningen utöver det slopade publiceringskravet även föreslagit ett antal mindre ändringar. Att skyldigheten att lämna en kungörelse till ledamöterna kommer att vara en skyldighet att kalla dem innebär en mindre formalisering av sättet att informera ledamöterna om kommande sammanträden utan att rättssäkerheten minskar. Det är ekonomiskt effektivare och bättre för det kommunala självstyret. Det gäller även det slopade kravet på att bevis om anslagsdagen ska tecknas på beslutsprotokollen eller utfärdas särskilt.

Det nya kravet att kallelse till budgetsammanträde i kommunalförbund med förbundsdirektion ska ske en vecka i förväg är en mindre men motiverad inskränkning av det kommunala självstyret som inte torde medföra några kostnader.

Upphävandet av lagen om vissa anslag på kommuns anslagstavla torde inte medföra några andra konsekvenser än en minskad regel mängd för den kommunala sektorn eftersom lagen inte tillämpas.

Ändringarna i lagen om kommunala indelningsdelegerade med bl.a. slopat krav på annonsering i ortstidning medför begränsade konsekvenser då den lagen ytterst sällan tillämpas. Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsersättning torde inte tillämpas i någon omfattande utsträckning. De ändringar som föreslås innebär dock även här effektiviseringar och besparingar genom främst att tillkännagivanden inte behöver ske i varje kommun och landsting som är medlemmar i samordningsförbundet utan det räcker med att det sker på en webbplats.

---

<sup>4</sup> Tidningsutgivarna (TU), Svensk dagspress 2012, Fakta om marknad och medier.

## 19.10 Revisionen

Förslaget att de sakkunniga ska ha rätt att yttra sig på fullmäktiges sammanträden kan tänkas medföra en mycket begränsad kostnad. Förslaget att ordföranden ska utses från minoriteten är redan praxis i de flesta kommuner och landsting varför lagkravet inte bedöms medföra några nämnvärda konsekvenser för jämställdheten eller ha några andra konsekvenser.

Kravet på att förslag till revisionens budget ska upprättas av fullmäktigepresidiet bedöms inte i sig medföra några kostnader. Det kan däremot stärka tilltron till den lokala demokratin.

Förslaget att revisorerna inte ska kunnas utses till ledamöter i fullmäktige är ett förtydligande som berör ett fåtal revisorer och inte bedöms ha några kostnadskonsekvenser. Förslaget kan bidra till att stärka revisionens oberoende. Förslagen bedöms i övrigt inte ha några kostnadskonsekvenser.

Att inskränkningar i möjligheten till fyllnadsväl tas bort kan förenkla möjligheten att utse nya revisorer när någon avgår under mandatperioden, vilket är positivt ur kommunaldemokratisk synvinkel.

Förslagen kan ses som ett mindre ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Ett avskaffande av de förtroendevalda revisorerna bedömer utredningen dock skulle vara ett större ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att förslagen är de för den kommunala självstyrelsen minst ingripande åtgärderna.

## 19.11 De lagtekniska förslagen

Utredningen har i kapitlet om lagtekniska frågor vissa mindre förslag om bl.a. reglering av de förtroendevaldas uppdrag, minimiantalet ersättare i styrelsen, möjlighet att välja andra än förtroendevalda till nämndberedningar och ökad insyn i årsredovisningar och förslag till budget.

Utredningen gör i dessa fall bedömningen att förslagen har en försumbar ekonomisk effekt. Förslagen kan dock tänkas bidra till en mer välfungerande kommunal organisation. Att årsredovisningar och förslag till budget ska hållas tillgängliga för allmänheten elektroniskt kan exempelvis tänkas stärka den lokala demokratin genom

att det bidrar till ökad kunskap om den kommunala organisationen och därmed ett ökat förtroende för den.

Utredningens förslag om att antalet ersättare i en styrelse ska vara minst fem är ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Många kommuner och landsting har redan minst fem ersättare så det innebär att ingreppet i det kommunala självstyret i många kommuner och landsting är litet. Ur ett demokratiperspektiv är det viktigt att det i lagen är angivet ett minimiantal även för ersättare i styrelsen. Det uppväger ett eventuellt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Utredningen föreslår att en förtroendevalds uppdrag inte ska upphöra direkt när denne inte längre är valbar utan efter nästa fullmäktigesammanträde. Fullmäktige kan emellertid besluta att den förtroendevalde får ha kvar sina uppdrag under återstoden av mandat-tiden. Förslaget stärker kommunaldemokratien genom att det förenklar för de förtroendevalda att fortsätta med deras uppdrag även om de en kortare tid inte t.ex. bor i kommunen på grund av studier på annan ort.

Det förslag som medför att fullmäktige i alla kommuner och landsting får möjlighet att välja kommunalråd, landstingsråd m.fl. vid första sammanträdet efter det att val av fullmäktige har ägt rum i hela landet kan medföra möjlighet till ett effektivare maktskifte då de heltidsengagerade förtroendevalda kan påbörja sitt uppdrag tidigare än i dag. Den minskade särregleringen bedöms i övrigt inte medföra några kostnads- eller andra konsekvenser men innebär regelförenklingar.

Den lagtekniska översynen i övrigt bedöms inte ha några kostnadskonsekvenser. En mer tydlig och lättläst struktur för lagen kan dock tänkas bidra till att förbättra möjligheten att tolka lagen, vilket är positivt för att stärka den lokala demokratin.

De följdändringar i andra författningar som utredningen föreslår är nästan uteslutande ändrade hänvisningar och rena följdändringar som i sig inte har några nämnvärda konsekvenser.

Ikraftträdandet övervägs särskilt i avsnitt 20.

## 20 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

### 20.1 Förslag till kommunallag

**Utredningens förslag:** Den nya kommunallagen ska träda i kraft den 1 januari 2018.

Genom lagen upphävs kommunallagen (1991:900) och lagen (1970:462) om vissa anslag på kommuns anslagstavla.

Bestämmelserna om att en revisor inte är valbar som ledamot eller ersättare i fullmäktige, om att antalet ersättare i styrelsen ska vara minst fem och om ordförande i revisionen, ska dock tillämpas första gången efter det att nästa ordinarie val har hållits i landet.

Äldre bestämmelser om sådana underställda nämnder som fullmäktige beslutat om före ikraftträdandet gäller fram till dess nästa ordinarie val har hållits i landet.

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.

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

#### *Ikraftträdande*

Enligt 13 § lagen om kungörande av lagar och andra författningar ska det framgå av en författning när den träder i kraft. Vid bedömningen av när en ny kommunallag ska träda i kraft bör beaktas att den reglerar styrningen av kommuner och landsting och därför har ett brett tillämpningsområde. Hänsyn måste också tas bl.a. till

tiden för lagstiftningsprocessen och den tid som behövs för kommuner och landsting att förbereda sig. Den nuvarande kommunallagen (1991:900) utfärdades den 13 juni 1991, utkom från trycket den 26 juni 1991 och trädde i kraft den 1 januari 1992. Kommuner, landsting och andra berörda hade därför minst sex månader på sig att förbereda sig. Minst lika lång tid bör ges för en ny kommunallag. Lagen behöver därför komma ut från trycket i betydligt längre tid i förväg än den kortaste tidsfristen om rekommenderade fyra veckor.<sup>1</sup> När under året den träder i kraft och vilket år, t.ex. ett valår, kan också ha betydelse.

Om man ser till den formella lagstiftningsprocessen bör propositionen kunna ligga på riksdagens bord under våren 2016. I så fall bör lagen allra tidigast kunna träda i kraft den 1 januari 2017. Vissa bestämmelser är sådana att de bör finnas på plats så att nödvändiga beslut kan fattas inför nästa mandatperiod. Det skulle i så fall innebära ett ikraftträdande allra senast i september eller oktober 2018.

Ur kommunernas och landstingens perspektiv bör tillräcklig tid ges för förberedelse. Det behövs tid för utbildning om den nya regleringen och förberedande administrativa åtgärder. Kommuner och landsting kommer att behöva se över sina rutiner och styrande dokument. Detta kan ta några månader i anspråk. Ett ikraftträdande den 1 januari 2017 kan därför vara väl tidigt. En lämpligare tidigaste tidpunkt ur kommunernas och landstingens perspektiv kan då vara den 1 juli 2017. I valet mellan den tiden och en senare, t.ex. den 1 januari 2018, bör beaktas om regelförändringar vid halvårsskifte eller vid årsskifte är mer praktiskt för kommuner och landsting. Utredningens bedömning är att de flesta regelförändringar inte behöver invänta nästa mandatperiod eftersom bestämmelser om förtroendevalda eller andra regler kopplade till val i huvudsak inte ändras. Inför nästa ordinarie val och mandatperiod bör dock en ny lag vara på plats. Det bör också vara bättre att lagen träder i kraft under mandatperioden så att arbetet i övrigt kan fortgå när förändringarna sker. Sammanfattningsvis bör ikraftträdandet ske någon gång mellan den 1 juli 2017 och den 1 september 2018. Med hänsyn främst till att budgetåret bör vara obrutet, är utredningens förslag att lagen ska träda i kraft den 1 januari 2018.

---

<sup>1</sup> Ds 2014:1 s. 101.



### *Lag som ska upphöra att gälla*

Utredningen har i avsnitt 16.11.5 redogjort för sin bedömning att lagen om vissa anslag på kommuns anslagstavla ska upphöra att gälla. Det bör ske samtidigt som den nuvarande kommunallagen upphör att gälla.

### *Övergångsbestämmelser*

Det saknas särskilda författningskrav för övergångsbestämmelser. Kraven är i stället ofta betingade av praktiska skäl. Utredningen går därför nedan igenom samtliga kapitel i lagförslaget för att bedöma vilka situationer som kan uppstå eller vilka processer som pågår vid den tid då lagen ska träda i kraft. Som exempel kan det ha kallats till ett sammanträde enligt den gamla lagen men det hålls först enligt den nya eller beslut fattats enligt den gamla som tillkännages först när den nya har trätt i kraft.

Som utgångspunkt ska verksamheterna fortgå utan faktiska förändringar. Beslut som fattats och åtgärder som vidtagits enligt den nuvarande lagen ska därför fortsatt bestå och gälla även enligt den nya. Några särskilda regler om det bedömer utredningen inte nödvändiga. Däremot kan vissa situationer, särskilt när den nya lagen innebär en saklig skillnad mot det som hittills gällt, behöva övergångsvis regleras.

### *1 kap. Grunderna för den kommunala verksamheten*

Det första kapitlet innehåller sakligt sett inga nyheter. Det förväntas inte fattas några beslut eller vidtas några andra åtgärder med stöd av bestämmelserna i kapitlet. Något behov av övergångsbestämmelser finns därför inte.

### *2 kap. Kommunala angelägenheter*

Nyheterna i 2 kap. Kommunala angelägenheter utgörs främst av bestämmelser som markerar den kommunala kompetensens gränssytor mot EU-rätten. Bestämmelserna i kapitlet innebär inga nya skyldigheter eller uppgifter för kommuner och landsting. Några beslut

eller åtgärder från tiden före lagens ikraftträdande som kan härledas till bestämmelserna i kapitlet och som kan behöva regleras förväntas inte heller. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs därför inte.

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

Lagens tredje kapitel ger en översikt över kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer. Befintliga organisationer och verksamheter ska inte påverkas av lagens ikraftträdande. Några särskilda bestämmelser för övergången bedöms det inte finnas behov av.

### *4 kap. Förtroendevalda*

Lagens fjärde kapitel innehåller huvudsakligen samma reglering som det nuvarande kapitlet om förtroendevalda. De tillkommande bestämmelserna om partistöd som i nuvarande kommunallag återfinns i 2 kap. ska fortsatt gälla. De föreslagna bestämmelserna ska därför tillämpas på partistöd som utgetts enligt nuvarande lag. Det innebär t.ex. att skriftlig redovisning enligt den nya lagen ska tillämpas på partistöd som getts enligt den nuvarande lagen.

Vidare ska framför allt val av förtroendevalda som skett enligt den nuvarande lagen gälla enligt den nya lagen. När det gäller borgarråd innebär samma princip att systemet med dessa kan löpa på utan påverkan för Stockholms kommun. Några av de bestämmelser som i dag gäller endast för borgarråd kommer att gälla även för andra förtroendevalda som fullgör sina uppdrag på heltid eller betydande del av heltid i övriga kommuner och landsting. De bestämmelserna bör träda i kraft samtidigt som lagen i övrigt. Även förtydligandet att sådana förtroendevalda ska uppfylla valbarhetsvillkoren bör träda i kraft samtidigt som lagen i övrigt.

Den nya bestämmelsen som innebär att en revisor i kommunen eller landstinget inte är valbar som ledamot eller ersättare i fullmäktige och inte heller genom efterträdarval kan väljas till ersättare eller ledamot i fullmäktige bör träda i kraft efter valet. Det finns ingen anledning att ändra i villkoren för fullmäktiges arbete under pågående mandatperiod.

Bestämmelsen om att fullmäktige kan besluta att en förtroendevald som inte längre är valbar i kommunen eller landstinget ska få behålla sitt förtroendeuppdrag under återstoden av mandatperioden, bör träda i kraft samtidigt som lagen i övrigt. Den nya bestämmelsen om att fullmäktige får besluta när de nyvalda förtroendevalda ska tillträda sina förtroendeuppdrag efter ett omval, en förnyad sammanräkning eller ett extra val bör träda i kraft samtidigt som lagen i övrigt.

### *5 kap. Fullmäktige*

Det femte kapitlet innehåller nästan uteslutande bestämmelser som redan gäller. Verksamheterna i fullmäktige ska förstås löpa på utan att det ska påverkas av att en ny lag träder i kraft. Den nya regleringen om program för verksamhet i egen regi kräver inte heller några särskilda regler vid övergången. Bestämmelsen om att förtroendevalda som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid och som inte är ledamot i fullmäktige ska få närvara vid fullmäktiges sammanträden, bör träda i kraft samtidigt som lagen i övrigt.

### *6 kap. Styrelsen och övriga nämnder*

I likhet med 5 kap. Fullmäktige innehåller det sjätte kapitlet nästan uteslutande bestämmelser som redan gäller. Den ändrade anmälningskyldigheten för beslut till nämnder och den särskilda protokollföringen för sådana beslut ska tillämpas först när den nya lagen trätt i kraft och då endast om nämnden beslutat om det. Bestämmelsen som anger att fullmäktige får ge styrelsen rätt att fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet kräver inga särskilda övergångsbestämmelser. Den regleringen bör träda i kraft samtidigt som lagen i övrigt. Detsamma bör gälla förslagen om att fullmäktige kan besluta att en nämnd ska tillhandahålla tjänster till en annan nämnd och om vem som får ingå i en nämndberedning. Möjligheten för fullmäktige att besluta att en nämnd ska vara underställd en annan nämnd ska utmönstras ur kommunallagen. De kommuner och landsting som redan beslutat detta bör dock kunna fortsätta ha underställda nämnder tills det att val hållits. Det behövs därför en övergångsbestämmelse för detta. Full-

mäktiges möjlighet att begränsa lokal eller underställd nämnds rätt att väcka ärenden i fullmäktige föreslås utmönstras ur kommunalagen. Beslut om att begränsa dessa nämnders rätt att väcka ärenden som redan fattats bör dock gälla tills det att val hållits. Det behövs därför en övergångsbestämmelse även för detta. Möjligheten att delegera till presidiet bör träda i kraft samtidigt som lagen i övrigt. Däremot bör den nya regeln om att ersättarna i styrelsen ska vara minst fem, träda i kraft i samband med ordinarie val till fullmäktige och en ny mandatperiod. Utredningen anser inte att finns någon anledning att ändra villkoren för styrelsens arbete under pågående mandatperiod.

### *7 kap. Anställda*

Kapitlet om anställda är helt nytt men flertalet bestämmelser gäller redan enligt den nuvarande lagen, däribland reglerna om partssammansatta organ och närvarorätt för personalföreträdare. Dessa verksamheter kan fortsätta utan att det behövs några övergångsbestämmelser för det. Den nya regleringen om direktören behöver inte heller förses med några särskilda regler om ikraftträdande eller övergång.

### *8 kap. Medborgarna*

Det åttonde kapitlet är nytt och innehåller i materiellt hänseende en del nyheter. Vilka som anses som medlemmar utvidgas. Dessa kommer från ikraftträdandet att ges rättigheter enligt lagen, bl.a. rätten att överklaga beslut. De beslut som de ska ha rätt att överklaga är sådana som tillkännages enligt den nya lagen. Äldre bestämmelser ska därför gälla för beslut som fattats och tillkännagetts enligt den nuvarande lagen.

Någon särskild reglering vid övergången för förslaget om att vissa unionsmedborgare ska kunna lämna medborgarförslag behövs inte.

Bestämmelserna om anslagstavlan är huvudsakligen nya. Dessa ska tillämpas på samtliga tillkännagivanden som ska ske enligt lagen och det innehåll anslagstavlan ska ha från det att lagen träder i kraft. De tillkännagivanden som är anslagna på den fysiska anslagstavlan

har redan tillkännagetts där. De ska under en övergångstid sitta kvar där och behöver inte flyttas över till anslagstavlan på webbplatsen.

Reglerna om insyn i förslag till budget och årsredovisning ska tillämpas på sådana som tas fram efter lagens ikraftträdande. Några särskilda regler för den övergången är inte nödvändiga.

I övrigt bedöms reglerna i 8 kap. Medborgarna inte kräva särskilda bestämmelser om ikraftträdande eller övergång.

### *9 kap. Kommunal samverkan*

Bestämmelserna i 9 kap. Kommunal samverkan finns huvudsakligen redan i nuvarande lag även om kapitlet i sig är nytt. Nytt i sak är att tillkännagivanden av sammanträden på kommunalförbunds anslagstavla ska ske minst en vecka före sammanträdesdagen. I likhet med bestämmelserna i 8 kap. Medborgarna ska den bestämmelsen tillämpas på tillkännagivanden som ännu inte har skett när lagen träder i kraft. Den nya lagen innebär också vissa förändringar av innehållet i förbundsordningen. Det är dock enligt utredningens mening naturligt att den ses över i samband med en ny kommunallag. Några särskilda övergångsbestämmelser bör därför inte krävas för den.

### *10 kap. Överlämnande av kommunala angelägenheter*

Bestämmelserna i 10 kap. Överlämnande av kommunala angelägenheter är nästan uteslutande utformade enligt de ändringar som trädde i kraft den 1 januari 2015. Dessa var försedda med övergångsbestämmelser (SFS 2014:573). Eftersom bestämmelserna redan tillämpas eller kommer att tillämpas vid den nya lagens ikraftträdande, bedömer utredningen att det inte finns något behov av särskilda ikraftträdande- eller övergångsbestämmelser för dessa. De nya bestämmelserna om att fullmäktige ska kunna besluta att minoriteten av ledamöterna i en styrelse i ett aktiebolag ska kunna utses på annan grund än partipolitisk och anta riktlinjer för det kan träda i kraft samtidigt som lagen i övrigt och kräver inga övergångsbestämmelser.

### *11 kap. Ekonomisk förvaltning*

Det elfte kapitlet motsvarar i huvudsak nuvarande 8 kap. KL. Bestämmelserna bör därför kunna tillämpas utan särskilda regler för ikraftträdande och övergång. Den nya möjligheten för fullmäktige att besluta att en nämnd inte ska anvisas några medel bör tillämpas från lagens ikraftträdande. Detsamma gäller den ändrade ordningen för godkännande av årsredovisningen. Att presidiet ska upprätta förslag till budget för revisorerna sker redan i de flesta kommuner och landsting. Något behov av övergångsbestämmelser finns inte.

### *12 kap. Revision*

Reglerna om revisionen är huvudsakligen oförändrade. Revisionen bör därför kunna fortsätta att arbeta utan påverkan av att den nuvarande lagen ersätts med en ny. Den stärkta rollen för de sakkunniga bedöms inte heller kräva några särskilda regler vid övergången. Den nya bestämmelsen om att ordförande i revisionen ska väljas från minoriteten bör dock tillämpas från det att nästa val av revisorer sker. Något ordförandebyte bör därför inte krävas under löpande mandatperiod. Den bestämmelsen behöver därför en övergångsbestämmelse så att den tillämpas första gången efter nästa ordinarie val till fullmäktige och ny mandatperiod. Utredningen anser inte att finns någon anledning att ändra villkoren för revisorernas arbete under pågående mandatperiod.

### *13 kap. Laglighetsprövning*

I övergångsbestämmelserna till nuvarande kommunallag finns en bestämmelse (punkten 6) som säger att "Vid prövningen av kommunalbesvär över beslut som har meddelats före utgången av år 1991 skall äldre föreskrifter tillämpas." En liknande bestämmelse bör finnas till en ny kommunallag. Det innebär främst att både de processuella reglerna och de materiella reglerna, dvs. reglerna i sak, som gällde före ikraftträdandet ska vid prövning i domstol tillämpas på beslut som tillkännagetts före ikraftträdandet.

Den skärpta regeln om verkställighet bör tillämpas redan från ikraftträdandet oavsett när besluten tillkännages. Några särskilda regler för övergången behövs därför inte.

## 20.2 Förslag till lag om försöksverksamhet med majoritetsstyre

**Utredningens förslag:** Lagen om försöksverksamhet med majoritetsstyre ska i huvudsak träda i kraft den 1 januari 2018. Bestämmelserna i 1 § ska emellertid träda i kraft den 1 juli 2017. Lagen ska gälla till och med den 31 december 2022.

Utredningen har i avsnitt 5.8.6 redovisat sina överväganden om när lagen om försöksverksamhet med majoritetsstyre ska gälla. Bestämmelserna i 1 § föreslås träda i kraft den 1 juli 2017, och bestämmelserna i övrigt den 1 januari 2018. Lagen ska gälla till och med den 31 december 2022. Bestämmelserna i 1 § bör träda i kraft i så god tid innan nästa ordinarie val att de kommuner och landsting som önskar det ska få möjlighet att besluta om sådan försöksverksamhet. Beslut att tillämpa systemet måste ske senast den 31 december året före år för ordinarie val. Lagen gäller till dess att ny styrelse ska utses efter valet 2022.

Ett beslut om försöksverksamhet måste alltså i praktiken fattas under hösten 2017, innan den nya kommunallagen föreslås träda i kraft. I 1 § lagen om försöksverksamhet med majoritetsstyre hänvisas till att 5 kap. 60 § kommunallagen (2017:000), som då ännu inte trätt i kraft, inte ska tillämpas. Riksdagen torde dock under hösten 2017 redan ha fattat beslut om den nya kommunallagen och lagen kommer då redan att finnas i svensk författningssamling. Även om den nya kommunallagen således inte trätt i kraft vid den tiden menar utredningen att bestämmelser i den bör kunna tillämpas i lagen om försöksverksamhet med majoritetsstyre om det finns en övergångsbestämmelse om det. En sådan hänvisning till en bestämmelse som ännu inte trätt i kraft bör därför inte vålla några problem. Ett annat alternativ är att i 1 § hänvisa till bestämmelsen i 5 kap. 46 § kommunallagen (1991:900) och i övriga paragrafer till bestämmelserna i den nya kommunallagen. Den skulle i så fall behöva förenas med en övergångsbestämmelse som per den 1 januari 2018 skulle

stadga att det som anges om kommunallagen (1991:900) ska avse motsvarande bestämmelse i kommunallagen (2017:000). Detta riskerar emellertid snarare att skapa förvirring, varför utredningen valt den förstnämnda lösningen, med en hänvisning till den nya kommunallagen.

### 20.3 Förslag till övriga lagändringar

**Utredningens förslag:** Ändringarna i lagen om kommunala folkomröstningar, lagen om kommunala indelningsdelegerade, lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, plan- och bygglagen och övriga följdändringar i andra författningar ska träda i kraft den 1 januari 2018.

I de författningar som innehåller hänvisningar till bestämmelserna om överklagande genom laglighetsprövning ska en övergångsbestämmelse tas in som stadgar att äldre bestämmelser gäller för överklagande av beslut som tillkännagetts före ikraftträdandet.

De föreslagna ändringarna i lagen om kommunala folkomröstningar, lagen om kommunala indelningsdelegerade, lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, plan- och bygglagen och övriga ändringar i andra författningar utgör följdändringar och måste därför träda i kraft samtidigt som den nya kommunallagen träder i kraft, dvs. den 1 januari 2018.

För de författningar som innehåller hänvisningar till bestämmelserna om överklagande genom laglighetsprövning behövs en övergångsbestämmelse som på motsvarande sätt som i den föreslagna kommunallagen stadgar att äldre bestämmelser gäller för överklagande av beslut som tillkännagetts före ikraftträdandet. Några ytterligare övergångsbestämmelser bedöms inte behövas.



# 21 Författningskommentarer

## 21.1 Förslaget till kommunallag (2017:000)

### 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.*

*Första meningen* i paragrafen motsvarar nuvarande 1 kap. 1 § första stycket. *Andra meningen* motsvarar nuvarande 2 §. Andra meningen har dock ändrats på så vis att ”föreskrivet” har ändrats till ”beslutat”. Ändringen tydliggör att förändringar av indelningen i kommuner och landsting sker genom beslut och inte föreskrifter. Den nuvarande länsindelningen framgår – åtminstone indirekt – av regeringens tillkännagivande om länens indelning i kommuner (SFS 2007:229). Tillkännagivandet är inte normgivande utan anger endast hur Sveriges länsindelning ser ut vid en viss tidpunkt (prop. 2005/06:24 s. 5). Beslutet om indelning sker alltså genom särskilda beslut av regering och riksdag och inte genom föreskrifter.

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 kap. 1 § andra stycket. Bestämelsen har språkligt justerats genom att begreppet ”i denna lag eller i särskilda föreskrifter” har ändrats till ”i denna lag eller annan författning”, se avsnitt 18.7.4.

## 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.*

Paragrafen är ny. Den markerar att kommuner och landsting är demokratiskt styrda organ. Bestämmelsen är utformad med 14 kap. 1 § RF som förebild. Med vald församling enligt *första stycket* avses kommun- respektive landstingsfullmäktige. Med beslutanderätt avses beslut av mera grundläggande natur eller av mera generell räckvidd (prop. 1973:90 s. 231). Att kommunala organ som exempelvis nämnder kan fatta andra typer av beslut framgår av *andra stycket*. Bestämmelsen innebär alltså inte någon ändring av nuvarande kompetensfördelning. Att den valda församlingen benämns fullmäktige framgår av 3 kap. 1 §. Bestämmelser om rösträtt och medlemskap finns i 8 kap.

## 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.*

Paragrafens *första stycke* motsvarar nuvarande 2 kap. 5 §. Bestämmelsen har språkligt justerats.

*Andra stycket* är nytt och innehåller en hänvisning till objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF. Förslaget behandlas i avsnitt 8.8.

## 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.).

Paragrafen är ny. Den innehåller en innehållsförteckning för att orientera läsaren i lagen.

## Hänvisning till annan lagstiftning

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 kap. 3 § första stycket. Bestämmelsen har språkligt justerats genom att ”föreskrifter” har ändrats till ”bestämmelser”.

## 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.*

Paragrafen motsvarar delar av nuvarande 2 kap. 1 §. I paragrafen regleras den grundläggande kommunala kompetensen och lokaliseringsprincipen. Paragrafen uttrycker vad kommuner och landsting får göra.

## 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.*

Paragrafen motsvarar delar av nuvarande 2 kap. 1 §. Att kommuner och landsting trots sin allmänna kompetens inte ska ha hand om det som andra organ har ansvar för, tydliggörs genom att det anges i en egen paragraf. Bestämmelsen har språkligt justerats.

## Europeiska unionen

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

Paragrafen om kommunernas och landstingens kompetens i förhållande till EU:s fördrag är ny och behandlas i avsnitt 13.3. Den markerar deras roll att sköta tjänster av allmänt intresse även enligt EU-rätten oavsett om de är ekonomiska eller icke-ekonomiska. Att de inte får göra mer än vad deras kompetens tillåter enligt svensk rätt framgår av uttrycket ”inom sina befogenheter”.

## Likställighetsprincipen

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 2 §.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 3 § och har språkligt justerats. För att undvika dubbla negationer uttrycker *första meningen* numera ett förbud medan den *andra meningen* beskriver under vilka restriktiva förutsättningar det över huvud taget är möjligt att fatta ett retroaktivt beslut.

### 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 3 b §. Genom placeringen lyfts förutsättningarna för kommunalt avgiftsuttag fram. Bestämmelserna i paragrafen har i förhållande till den nuvarande sammanförts till ett stycke och har språkligt justerats. Uttrycket ”är särskilt föreskrivet” har ersattas av ”följer av lag eller annan författning”, se avsnitt 18.7.4.

### Självkostnadsprincipen

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 3 c §. Dess framskjutna placering i lagen markerar vikten av den kommunala självkostnadsprincipen. I förhållande till den nuvarande utformningen har den språkligt justerats.

### 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 7 §. Paragrafen har justerats språkligt genom att ”medlemmarna i kommunen eller landstinget” har ersatts med ”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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 8 §.

## 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.*

Paragrafen om hur kommuner och landsting ska uppträda i rollen som marknadsaktör är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 13.4. Orden ”verka för” i *första meningen* innebär ett krav på aktiva överväganden och åtgärder. Kraven är i sig inte nya utan följer redan av annan lagstiftning som upphandlingsreglerna, statsstödsbestämmelserna och reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen (2008:579). För att paragrafen ska vara tillämplig förutsätts att kommuner och landsting är verksamma på en marknad, dvs. att ärendet eller hanteringen avser något som det finns en marknad med privata aktörer. Bestämmelsen är inte tillämplig i annan verksamhet än där kommunen eller landstinget agerar på en marknad, dvs. är marknadsaktör. Det innebär t.ex. att när en kommun utövar tillsyn över marknadens aktörer agerar den inte på marknaden utan i förhållande till den. Övervägandena och åtgärderna som krävs kan komma till uttryck t.ex. genom att fullmäktige antar ett program med riktlinjer om hur kommunen eller landstinget ska genomföra försäljningar eller hur man ska agera i olika verksamheter, oavsett om den bedrivs i egen regi, i bolag eller på annat sätt. Detta kan också aktualiseras i enskilda ärenden med avvägningar om hur t.ex. en försäljning av kommunal egendom ska genomföras. Om verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer eller det finns andra regler som avviker från bestämmelsen ska de enligt *andra meningen* i stället gälla.

## Statsstöd

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

Paragrafen om statsstöd är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 13.2. De kommunala befogenheterna i sig ändras inte genom regler om statligt stöd men däremot kan, som framgår av bestämmelsen, utövandet av dessa begränsas. Bestämmelser om statsstöd finns bl.a. i artiklarna 107–109 i EUF-fördraget och i lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

## 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).*

Paragraferna 12 och 13 §§ är nya. Dessa informerar om att det finns andra författningar som är betydelsefulla för kommunala angelägenheter. Förslagen behandlas i avsnitten 18.3 och 18.8.2. Hänvisningen i 12 § till lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ersätter en liknande hänvisning i nuvarande 3 kap. 11 §. Hänvisningen ersätter även nuvarande 2 kap. 4 § samt belyser att kommunala uppgifter regleras även i olika specialförfattningar som socialtjänstlagen (2001:453) eller plan- och bygglagen (2010:900). Hänvisningen i 13 § lyfter fram de i sammanhanget och i praktiken betydelsefulla bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i 3 kap. 27–32 §§ konkurrenslagen (2008:579) enligt vilka ett annars kompetensenligt förfarande i en kommunal verksamhet kan förbjudas.

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

#### Fullmäktige

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 1 §. Bestämmelsen har justerats språkligt. ”Kommunfullmäktige i kommunerna och landstingsfullmäktige i landstinget” har bytts ut mot ”ett fullmäktige”. Genom ändringen omfattas även de landsting som har regionfullmäktige enligt den särskilda regleringen om det.

#### Fullmäktigeberedningar

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 7 § första stycket. Bestämmelsen har justerats språkligt.

#### Nämnder

3 § *Fullmäktige ska tillsätta en styrelse.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 2 §. Bestämmelsen har redigerats språkligt. Fullmäktige och styrelse är nu neutrala. Referenserna till kommunfullmäktige och kommunstyrelse respektive landstingsfullmäktige och landstingsstyrelse har tagits bort.

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 3 §. Bestämmelsen har redigerats språkligt på så vis att satsen ”enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt” har tagits bort. I begreppet uppgifter



ligger att det både handlar om specialreglerad obligatorisk verksamhet och oreglerad frivillig verksamhet.

### 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 20 § och 21 § andra stycket.

### 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.*

Paragraferna 6 och 7 §§ är nya och endast av upplysningskaraktär, se avsnitt 18.8.3. De materiella bestämmelserna om partssammansatta organ och självförvaltningsorgan finns i 7 och 8 kap.

### Gemensam nämnd

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

Paragrafen är ny och endast av upplysningskaraktär, se avsnitt 18.8.3. De materiella bestämmelserna om gemensam nämnd finns i 9 kap.

### Revisorer

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

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 3 kap. 8 § och är endast av upplysningskaraktär, se avsnitt 18.8.3. De materiella bestämmelserna om utseende av revisorer finns i 10 och 12 kap.

### **Kommunalförbund**

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 20 § första stycket. Bestämmelsen har redigerats språkligt på så vis att begreppet ”värden” har bytts ut mot ”skötseln”, se avsnitt 18.7.1.

### **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.*

Paragraferna 11 och 12 §§ är nya och endast av upplysningskaraktär. Av 11 § framgår dels att kommuner och landsting får bilda kommunala bolag, stiftelser och föreningar, dels att de får överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till dessa. Det finns alltså inget krav på att kommunen eller landstinget själv ska ha bildat t.ex. bolaget för att kunna överlämna skötseln av de kommunala angelägenheterna till det. De materiella bestämmelserna om kommunala bolag, stiftelser och föreningar samt privata utförare finns i 10 kap. Där framgår också vilka begränsningar som finns för att lämna över kommunala angelägenheter.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 kap. 3 § andra och tredje styckena. Bestämmelserna har redigerats språkligt. Begreppet ”föreskrifter” har ersatts av begreppet ”bestämmelser”. Begreppet ”befogenheter” har ersatts med ”kompetens”, se avsnitt 18.7.

*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.*

Paragrafen är ny och av upplysningskaraktär. Den tydliggör att bl.a. vissa landsting får använda sig av begreppen regionfullmäktige och regionstyrelsen.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 1 § första och andra styckena.

## 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.*

Paragrafens första stycke motsvarar nuvarande 4 kap. 1 § tredje stycket med tillägget att borgarråd lagts till. Förslaget behandlas i avsnitt 18.5.3. Tillägget innebär att fullmäktige även i andra kommuner och landsting än i Stockholms kommun kan bestämma att benämna den förtroendevalde som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid för borgarråd. Första stycket har också språkligt justerats.

*Andra stycket* motsvarar nuvarande 4 kap. 24 § andra stycket första meningen men har utvidgats på så vis att den nu gäller alla kommuner och landsting och inte bara Stockholms kommun och ett tillägg, "tidigast", har också gjorts. Bestämmelsen innebär att förtroendevalda som fullgör sina uppdrag på heltid eller betydande del av heltid kan väljas separat vid första sammanträdet efter ett val. Tillägget "tidigast" tydliggör att valet av dessa förtroendevalda kan ske direkt vid första sammanträdet efter fullmäktigevalet men att det även kan ske vid ett senare sammanträde. Förslaget behandlas i avsnitt 18.5.3. Det är frivilligt för fullmäktige att tillämpa bestämmelsen. Fullmäktige får välja sådana förtroendevalda i samband med att övriga ledamöter i styrelsen och nämnder väljs. Det går också att välja kommunalråd, landstingsråd m.fl. vid ett senare tillfälle under mandatperioden om ett sådant råd avgår eller om fullmäktige bedömer att det behövs ytterligare förtroendevalda som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid. I jämförelse med nuvarande lydelse i 4 kap. 24 § andra stycket första meningen har "ägt rum" ersatts med "hållits", se avsnitt 18.7.4.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 5 § med det tillägget att det uttryckligen också framgår vilka valbarhetsvillkor som ska gälla för kommunalråd, borgarråd m.fl. som ägnar sig åt sitt uppdrag på heltid eller en betydande del av heltid. Förslaget behandlas i avsnitt 18.5.3.

I övrigt är paragrafen språkligt redigerad, bl.a. är den uppdelad i två stycken.

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

Paragrafen är ny och är av upplysningskaraktär. Den hänvisar till den materiella bestämmelsen om valbarhets hinder för den som har den ledande ställningen bland personalen eller är chef för en förvaltning och som finns i 7 kap.

**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 redovisningskyldig till kommunen eller landstinget är inte valbar som revisor för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningskyldigheten. Detsamma gäller make, sambo, föräldrar, barn, syskon eller andra närstående till den redovisningskyldige.*

**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 §§.*

Paragraferna 5 och 6 §§ motsvarar nuvarande 4 kap. 6 a §, som har delats upp i två paragrafer, med ett tillägg i 6 §.

Bestämmelserna i 5 § handlar om vilka personer som inte kan väljas till revisorer och motsvarar nuvarande 4 kap 6 a § första och andra styckena.

Bestämmelserna i 6 § handlar om att den som är vald till revisor inom kommunen eller landstinget inte är valbar till andra förtroendeuppdrag och motsvarar delvis nuvarande 4 kap. 6 a § tredje stycket. I 6 § *första stycket punkten 1* har lagts till ”i fullmäktige”. Förslaget behandlas i avsnitt 17.10. Bestämmelsen innebär att en revisor i kommunen eller landstinget inte är valbar som ledamot eller ersättare i fullmäktige i den kommunen eller i det landstinget. Bestämmelsen innebär även att en revisor inte genom efterträdarval kan väljas till ledamot eller ersättare i fullmäktige.

## Uppdragets upphörande

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 9 §.

*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.*

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 4 kap. 8 §. *Andra mening* har ändrats på så vis att när en förtroendevald som har valts av fullmäktige upphör att vara valbar så upphör förtroendeuppdraget vid nästa fullmäktigesammanträde, om inte fullmäktige beslutar att den förtroendevalde ska få ha kvar sitt uppdrag under återstoden av mandattiden. Den nya bestämmelsen gäller endast sådana förtroendevalda som utses av fullmäktige. Övriga förtroendevaldas uppdrag upphör samtidigt som de upphör att vara valbara. Med nästa fullmäktigesammanträde avses det första sammanträdet efter att den förtroendevalde upphört att vara valbar. Förslaget behandlas i avsnitt 18.4.1.

**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 mandat-tiden.*

*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.*

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 4 kap. 7 § med en materiell ändring som innebär att de förtroendevaldas uppdrag kan upphöra tidigare än vad som i dag är föreskrivet. Det innebär också att de nyvalda förtroendevalda kan tillträda sina uppdrag tidigare än två månader efter omvalet, sammanräkningen eller extra valet har avslutats. Förslaget behandlas i avsnitt 18.4.2. Bestämmelsen är mer flexibel och fullmäktige kan beroende på det politiska läget i kommunen eller landstinget besluta att de nyvalda förtroendevalda ska få tillträda sina förtroendeuppdrag tidigare än två månader efter att omvalet, sammanräkningen eller extra valet har avslutats.

Paragrafen har också språkligt justerats bl.a. genom att ”ägt rum” och ”förrätta” ersatts med ”hållits” respektive ”hålla”, se avsnitt 18.7.4.

**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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 10 §. Paragrafen har språkligt justerats bl.a. genom att ”har vunnit laga kraft” i *punkten* 2 ersatts med ”fått laga kraft”, se avsnitt 18.7.4.

**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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 10 a §. I *andra stycket* har "förrättats" ersatts med "hållits", se avsnitt 18.7.4.

### 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 §§.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 11 §.

### 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.*



Paragraferna 13–15 §§ motsvarar nuvarande 4 kap. 12–12 b §§ första styckena. Samtliga paragrafers andra stycken återfinns numera i 18 §.

Bestämmelsen i 14 § har språkligt justerats genom att begreppet ”funktionshinder” ersatts med ”funktionsnedsättning”, se avsnitt 18.7.4.

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 13 §. Paragrafen har språkligt omarbetats genom att ”enligt vilka grunder” har ersatts med ”riktlinjer”.

**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.*

Paragrafens första stycke motsvarar nuvarande 4 kap. 14 § och andra stycket motsvarar nuvarande 4 kap. 15 § första stycket.

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 12 § andra stycket, 4 kap. 12 a § andra stycket, 4 kap. 12 b § andra stycket och 4 kap. 15 § andra stycket.

**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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 27 § och har språkligt justerats bl.a. genom att en hänvisning görs till 2 § första stycket i stället för att ange borgarråd i paragrafen, se avsnitt 18.5.3.

### 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.*

Paragraferna 20 och 21 §§ motsvarar nuvarande 4 kap. 16 § och 4 kap. 17 § första stycket. I 20 § är andra stycket språkligt justerad.

I båda paragraferna har förtydligats att varje enskild ledamot har rätt att själv väcka motioner och ärenden m.m. Flera ledamöter kan tillsammans också väcka motioner och ärenden.

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

Paragrafen motsvarar 4 kap. 17 § andra stycket och 4 kap. 17 a §. Paragraferna är sammanslagna till ett stycke. I paragrafen har tydliggjorts att varje enskild revisor har en självständig rätt att väcka ärenden. Det utesluter inte att flera revisorer tillsammans väcker ärenden.

### Ersättare

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 18 § första stycket. Paragrafen har omformulerats på så sätt att den anger vad en enskild ersättare har för rättigheter när hen tjänstgör.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 33 §. I paragrafen har "funktionshinder" ersatts med "funktionsnedsättning", se avsnitt 18.7.4.

## 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.*

Paragraferna 25–27 §§ motsvarar nuvarande 4 kap. 19–21 §§.

I 27 § har de två styckena i nuvarande 4 kap. 21 § förts samman till ett stycke.

## Reservation

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 22 §. Den bestämmelsens två stycken har förts samman till ett stycke.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 23 §.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 9 §. Nuvarande 2 kap. 9 § fjärde stycket har förts in i *andra* styckets första mening.

*31 § Fullmäktige ska besluta om partistödets 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 10 §. Den bestämmelsens två stycken har förts samman till ett stycke.

*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.*

Paragraferna 32 och 33 §§ motsvarar nuvarande 2 kap. 11 och 12 §§.

Bestämmelserna i 33 § har omformulerats språkligt.

## 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.*

Bestämmelserna i 34 § motsvarar nuvarande 4 kap. 30 och 31 §§. Bestämmelserna i 34 § har justerats språkligt bl.a. genom att ”förrättats” i andra stycket har ersatts med ”ska hållas”, se avsnitt 18.7.4.

Bestämmelsen i 35 § motsvarar nuvarande 4 kap. 32 §.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 9 §. Den har redigerats språkligt på så vis att ”frågor” i *andra stycket* har ändrats till ”ärenden”.

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.*

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 3 kap. 19 b §. När det gäller den del av programmet som rör de privata utförarnas verksamhet behandlas det i prop. 2013/14:118 s. 95.

Det nya i paragrafen är bestämmelsen om att fullmäktiges program också ska omfatta den egenregiverksamhet som bedrivs av kommuner och landsting. Förslaget behandlas i avsnitt 6.6. *Första*

*stycket* anger att ett program ska antas. Detta program ska innehålla mål och riktlinjer för skötseln av den verksamhet som bedrivs av kommun, landsting eller privata utförare. Om fullmäktige eller nämnd redan har fattat beslut om mål och riktlinjer för verksamheten kan dessa införlivas i programmet. Det framgår vidare av första stycket att fullmäktige ska anta ett program varje mandatperiod. Det innebär att ett formellt beslut ska tas varje mandatperiod. Det är dock möjligt att enbart fastställa ett befintligt program om fullmäktige inte finner skäl att ändra programmet.

Av *andra stycket punkten 1* framgår att programmet ska ange hur de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller på området ska följas upp. Det är övergripande mål och riktlinjer som fullmäktige ska anta i programmet. Det kan t.ex. handla om beslut om verksamhetsinriktningar på olika områden. Kommunen eller landstinget får självt besluta om programmet ska omfatta alla de kommunala tjänsterna eller om det ska vara olika program för de olika verksamhetsområdena. Även den nämnd som har ansvaret för ett visst område kan ha till uppgift att formulera mål för verksamheten. Ofta befinner sig dessa mål på en högre detaljeringsnivå.

Att fullmäktige ska anta mål innebär att varje kommun och landsting ska formulera tydliga mål för sina privata utförare utifrån exempelvis effektivitets- och kvalitetssynpunkt. Finns andra krav som t.ex. miljö-, jämställdhets- eller integrationskrav ska dessa anges. Detta gäller numera också den verksamhet som bedrivs av kommuner och landsting.

Programmet ska ange hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp. Det ska i programmet exempelvis anges om det bör vila ett särskilt ansvar på en speciell nämnd vad gäller uppföljning eller om det finns behov av att tillföra särskilda resurser för uppföljning. Om nämnderna förväntas göra särskilda risk- och sårbarhetsanalyser i något avseende är detta också något som bör anges.

Det ska vara ett gemensamt program, som omfattar både de tjänster som utförs i egen regi och den verksamhet som utförs av privata utförare. Ofta kan styrningen och uppföljningen ske på liknande sätt oavsett vem det är som utför verksamheten.

*Punkten 2* motsvarar bestämmelsen i nuvarande andra stycke om att allmänhetens insyn ska tillgodoses.

I *tredje stycket* definieras vilken kommunalt bedriven verksamhet som programmet ska omfatta. Programmet ska endast omfatta sådan verksamhet som bedrivs av kommun och landsting och som enligt 10 kap. 1 § får utföras av privata utförare. Det innebär att övrig kommunal verksamhet som inte kan lämnas över till privata utförare inte ska omfattas av programmet, t.ex. kommunal tillsyns- och tillståndsverksamhet eller undervisning i kommunal grundskola eller gymnasieskola som enligt skollagen med vissa undantag inte kan lämnas över från kommunen till 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.*

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 3 kap. 10 § första stycket. Hänvisningen till 2 § i *andra meningen* är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 6.6. Hänvisningen innebär att uppgiften att ta fram ett program med mål och riktlinjer för verksamhet som utförs i egen regi och av privata utförare inte kan delegeras.

Hänvisningarna i *andra meningen* har också språkligt ändrats. Hänvisning görs till 1 § i stället för till ”första stycket eller som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige”.

*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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 12 §. Bestämmelsen har redigerats språkligt. Uttrycket ”andra generella beslut” har strukits eftersom det omfattas av begreppet riktlinjer, se avsnitt 18.7.3. Ett tillägg ”eller annan författning” har gjorts för att hänvisningarna ska vara enhetliga, se avsnitt 18.7.4.



## 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.*

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 5 kap. 1 §. I *andra stycket* finns ett nytt sista led som i huvudsak motsvarar nuvarande 5 kap. 1 § tredje stycket. Förslaget behandlas i avsnitt 18.5.4. Ledet har gjorts kommunneutral, dvs. den tidigare hänvisningen till Stockholms kommun har utmönstrats. Genom att gränsen har satts vid 600 000 röstberättigade träffar bestämmelsen i praktiken enbart Stockholms kommun. Bestämmelsen har i övrigt redigerats språkligt på så vis att begreppet ”invånare” har utmönstrats, se avsnitt 18.7.2.

**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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 2 §.

**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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 3 §. Den paragrafens tre stycken har sammanförts till ett stycke.

Paragrafen har redigerats språkligt på så vis att begreppet ”förrättats” har bytts ut mot ”hålls”, se avsnitt 18.7.4.

#### **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).*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 4 §. *Andra och tredje styckena* har redigerats språkligt bl.a. på så vis att begreppet ”föreskrifter” har ersatts med ”bestämmelser”, se avsnitt 18.7.3.

### **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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 5 §.

### **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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 5 a §. Den paragrafens tre stycken har sammanförts till ett stycke.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 6 §. Den paragrafens två stycken har sammanförts till ett stycke.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 7 §.

## Hur sammanträdena tillkännages

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 8 §. Den paragrafens två stycken har sammanförts till ett stycke. Bestämmelserna har redigerats språkligt på så vis att begreppet ”kungörelse” har utmönstrats. I stället används begreppet ”tillkännage”, se avsnitt 18.7.4.

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 9 § första stycket. Bestämmelsen har redigerats språkligt bl.a. på så vis att begreppen ”kungörelsen” och ”anslås” har utmönstrats, se avsnitt 18.7.4. I bestämmelsen anges nu att sammanträden ska tillkännages på kommunens eller landstingets anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen. Regler om anslagstavlan finns i 8 kap. 18–20 §§.

*15 § Om ett ärende är så brådsåkande att det inte hinner tillkännages enligt 13 och 14 §§, ska uppgift om ärendet tillkännages på anslags-tavlan senast vardagen närmast före sammanträdesdagen.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 11 § första stycket. Bestämmelsen har redigerats språkligt på så vis att begreppen ”kungöras”, ”kungörelsen” och ”anslås” har utmönstrats. I stället används nu begreppet ”tillkännages”, se avsnitt 18.7.4.

### **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.*

*Första stycket* motsvarar delvis nuvarande 5 kap. 9 § andra stycket. Bestämmelsen har redigerats språkligt på så vis att begreppet ”kungörelse” har ändrats till ”kallelse”, se avsnitt 18.7.4. I första stycket *andra meningen* finns en ny bestämmelse om att kallelsen ska innehålla samma uppgifter som tillkännagivandet.

*Andra stycket* motsvarar delvis nuvarande 5 kap. 11 § andra stycket. Bestämmelsen har ändrats på så vis att det inte längre är kungörelsen som ska lämnas till ledamöter och ersättare, utan det är information om de ärenden som tillkännagetts sent som ska lämnas till dem.

Bestämmelserna öppnar för att kallelserna ska kunna skickas via e-post.

### **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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 38 a §. Bestämmelserna i första stycket har redigerats språkligt.

### 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.*

Paragraferna 18–22 §§ motsvarar nuvarande 5 kap. 12–16 §§. Bestämmelserna i 18 och 22 §§ har redigerats språkligt bl.a. på så vis att ”vidare” har bytts ut mot ”fortsätta”. I 19 § har de tre styckena i nuvarande 5 kap. 13 § förts samman till ett stycke.

## 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 §§.*

*Första stycket* motsvarar delvis nuvarande 5 kap. 23 § första stycket. I första stycket har förtydligats att varje revisor har rätt att väcka ärenden. *Andra stycket* är nytt och är endast av upplysningskaraktär. Bestämmelsen hänvisar till bestämmelserna om medborgarförslag och folkinitiativ i 8 kap. Första stycket 4 har redigerats språkligt på så vis att ordet ”föreskrivit” har ändrats till ”beslutat”, se avsnitt 18.7.3.

### 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 §.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 25 §. Bestämmelsen i *första stycket* har språkligt justerats eftersom bestämmelserna om medborgarförslag och folkinitiativ flyttats till 8 kap.

## 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 obehövt.*

*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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 25 a § första–tredje styckena. Bestämmelserna i *andra stycket* har i förhållande till nuvarande paragraf sammanförts till ett stycke och språkligt redigerats.

*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.*

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 5 kap. 25 b §. I *första stycket* görs en ny hänvisning till 4 kap. 10 §, av vilken det framgår att fullmäktige får återkalla uppdraget för en förtroendevald som valts av fullmäktige, om den förtroendevalde har vägrats ansvarsfrihet.

## Hur ärendena bereds

*27 § Innan ett ärende avgörs av fullmäktige, ska det ha beretts aningen 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.*

Paragraferna 27–32 §§ motsvarar nuvarande 5 kap. 26–30 a §§. Bestämmelserna i 30 och 31 §§ har redigerats språkligt på så vis att ”förrätta” respektive ”förrättats” har ersatts med ”hålla” respektive ”hållits”, se avsnitt 18.7.4.

**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 §.*

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 5 kap. 31 §. Bestämmelsen i första stycket har redigerats språkligt. I andra stycket har tillkommit ett krav på att revisorernas sakkunniga ska ha rätt att yttra sig. Förslaget behandlas i avsnitt 17.8.

**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 avskrivna motionen eller medborgarförslaget från vidare handläggning.*

Paragraferna 34–36 §§ motsvarar nuvarande 5 kap. 32–33 §§. I 35 § har det förtydligats vilka beslut som får fattas utan föregående beredning. 36 § första stycket har redigerats språkligt på så vis att ”bör” har ersatts med ”ska om möjligt”.

*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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 34 § första–tredje styckena. Bestämmelserna har redigerats språkligt, bl.a. på så vis att det i första stycket hänvisas till ”medlemmarna”, inte till ”medlemmar i kommunen eller landstinget”.

*38 § Har ett folkiniciativ 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.*

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 5 kap. 34 a §. Hänvisningen till lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar är borttagen. Av 40 § följer indirekt att den lagen tillämpas. Av 1 § lagen om kommunala folkomröstningar framgår dessutom uttryckligen att den ska tillämpas vid folkomröstningar enligt kommunallagen.

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 35 §.

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 34 § fjärde stycket. Bestämmelsen har redigerats språkligt på så vis att begreppet ”närmare föreskrifter” har ändrats till ”bestämmelser”, se avsnitt 18.7.3.

## **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 sammanträden. Han eller hon får delta i överläggningarna och framställa förslag men inte delta i besluten.*

Paragrafen är ny. Den motsvarar delvis nuvarande 4 kap. 28 § med den ändringen att bestämmelsen utvidgas till att gälla för alla kommuner och landsting inte bara Stockholms kommun. Förslaget behandlas i avsnitt 18.5.3.

Bestämmelserna gäller bara den förtroendevald som anges i 4 kap. 2 § första stycket men som inte är ledamot i fullmäktige. Skyldigheten för en sådan förtroendevald att närvara vid fullmäktigesammanträden innebär inte att frånvaro av förtroendevald medför att de beslut som fattas vid sammanträden blir ogiltiga. Eftersom de inte är ledamöter i fullmäktige gäller inte rätten att delta i överläggningar i sådana ärenden i vilka det föreligger sekretess.

**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.*

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 5 kap. 21 §. En hänvisning har lagts till som en följd av den nya bestämmelsen i 41 §.

**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 sekretess.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 22 § första stycket. Bestämmelsen har redigerats språkligt på så vis att hänvisning görs till ”sekretess”, inte till ”sekretess enligt lag”, se avsnitt 18.7.4.

## 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.*

Paragraferna 44 och 45 §§ motsvarar nuvarande 5 kap. 38 och 39 §§. I 45 § andra stycket har en språklig justering gjorts.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 7 § andra stycket.

## 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 §.*

Paragraferna 47 och 48 §§ motsvarar nuvarande 5 kap. 18 och 19 §§. I 47 § har de två styckena i nuvarande 5 kap. 18 § förts samman till ett stycke.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 20 § första och tredje styckena. Bestämmelserna har redigerats språkligt, bl.a. har ”föreskrifterna” i andra stycket ändrats till ”bestämmelserna”.

*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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 20 a §. Den paragrafens två stycken har förts samman till ett stycke. Bestämmelserna har redigerats språkligt. I sista meningen har bl.a. ”barn eller syskon eller” ändrats till ”barn, syskon eller”.

**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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 20 b §.

### **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.*

Paragraferna 52 och 53 §§ motsvarar nuvarande 5 kap. 36 och 37 §§. I 52 § har de tredje och fjärde styckena i nuvarande 5 kap. 36 § förts samman till ett stycke.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 40 § första och andra styckena.

Bestämmelserna har redigerats språkligt. I *första stycket* har bl.a. begreppet ”kungjorts” ersatts av ”tillkännagetts”, se avsnitt 18.7.4. Även i *andra stycket* har en språklig justering gjorts genom att ”utan hinder av nämnda föreskrifter” tagits bort. Att bestämmelsen i andra stycket innebär en möjlighet att avvika från första stycket framgår redan av ordet ”dock”.

**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.*

Paragraferna 55–59 §§ motsvarar nuvarande 5 kap. 41–45 §§. Bestämmelsen i 55 § tredje stycket har redigerats språkligt bl.a. på så att ”befäster” har ersatts med ”bekräftar”. Bestämmelsen i 57 § har redigerats språkligt bl.a. på så vis att ”om inte något annat är föreskrivet” har ändrats till ”om inte något annat anges i denna lag eller annan författning”, se avsnitten 18.7.3 och 18.7.4.

## 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.*

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 5 kap. 46 § första stycket samt nuvarande 5 kap. 46 § tredje stycket. I första stycket har förtydligats att lagen (1992:339) om proportionellt valsätt tillämpas endast om det begärs. Nuvarande första stycket 3 har delats upp i tre punkter (3–5). I första stycket 3 finns ett nytt undantag från kravet på att val av ledamöter i aktiebolag ska ske proportionellt enligt 2 § lagen om proportionellt valsätt. Förslaget behandlas i avsnitt 9.11. En minoritet av ledamöterna kan utses på annat sätt än proportionellt. Bestämmelsen är endast en frivillig möjlighet och innebär inte något krav på att ledamöter ska utses på detta sätt. Det nya undantaget omfattar inte suppleanter.

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 48 §. Bestämmelsen har redigerats språkligt på så vis att begreppet ”särskilda föreskrifter” har ändrats till ”bestämmelser i lag eller annan författning”, även om det för närvarande endast förekommer i lag, se avsnitt 18.7.4.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 52 § första och andra styckena. *Andra stycket* har redigerats språkligt och hänvisar till 4 kap. 2 § första stycket i stället för att i bestämmelsen ange att det är borgarråd som avses. Förslaget behandlas i avsnitt 18.5.3.

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 50 § första meningen.

*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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 49 § och 50 § andra meningen.

*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.*

Paragraferna 65 och 66 §§ motsvarar nuvarande 5 kap. 51 och 53 §§.

### 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 54–56 §§. Paragrafens första stycke har språkligt justerats.

### 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.*

Paragraferna 68 och 69 §§ motsvarar nuvarande 5 kap. 57 och 58 §§.

*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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 59 §. Bestämmelserna har redigerats språkligt, bl.a. har ”hur de har utfallit” i *punkten 3* ändrats till ”resultatet av dem”.

*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.*

Paragraferna 71 och 72 §§ motsvarar nuvarande 5 kap. 60 och 61 §§.

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

Paragrafen är ny och endast av upplysningskaraktär. Den hänvisar till bestämmelsen i 8 kap. 21 § som reglerar hur protokoll ska tillkännages.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 63 §. Bestämmelsen har redigerats språkligt bl.a. på så vis att begreppet ”föreskrifter” har utmönstrats, se avsnitt 18.7.3.

*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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 64 §. Bestämmelserna har redigerats språkligt, bl.a. på så vis att begreppet ”föreskrifter” har utmönstrats i samtliga stycken, se avsnitt 18.7.3.

## 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.*

Paragrafens punkter 1–3 motsvarar nuvarande 3 kap. 4 § 1–3. I första meningen har ”om inte något annat är särskilt föreskrivet” preciserats genom att det anges vad som avses nämligen ”om inte något annat anges i lag eller annan författning”. Andra meningen har språkligt justerats. Punkten 2 avser s.k. geografiska nämnder. Av 5 kap. 60 § andra stycket framgår att lagen om proportionellt valsätt inte behöver tillämpas vid val av ledamöter och ersättare i sådana nämnder som anges i andra punkten, 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. Punkten 4 är ny och innebär ett förtydligande av

gällande rätt. Förslaget behandlas i 5.7. Det anges att fullmäktige får besluta att en nämnd ska tillhandahålla tjänster åt en annan nämnd. Tidigare har en sådan uttrycklig reglering saknats. Det har dock uttalats i förarbetena 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. utförarnämnder och beställarnämnder inrättas (prop. 1990/91:117 s. 155).

**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.*

Paragraferna 2–4 §§ motsvarar nuvarande 3 kap. 13–15 §§.

I 2 § första stycket har en språklig justering gjorts.

**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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 7 §. I första stycket har ”föreskrifter” preciserats genom att det anges att vad som avses är ”bestämmelser i lag eller annan författning”, se avsnitt 18.7.4. I tredje stycket har ”vården” ersatts med ”skötseln”, se avsnitt 18.7.1.

*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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 5 §.

### 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 1 §.

*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.*

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 5.5. Bestämmelserna innebär att fullmäktige får besluta att ge styrelsen befogenhet att ingripa mot nämndernas förvaltning. I första meningen anges att fullmäktige får besluta att styrelsen ska kunna fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Styrelsen ska inte kunna ges en generell beslutanderätt utan fullmäktige ska ange de förhållanden som ska omfattas av styrelsens beslutanderätt. Det kan gälla frågor som rör övergripande ekonomiska frågor, t.ex. rätt att fatta olika former av beslut för att få en ekonomi i balans. Det kan också avse en rätt att besluta om anställningsstopp. Det kan också vara andra övergripande beslut som rör personal-, säkerhets- och miljöområdena. Ett annat exempel på en situation då beslutanderätten ska kunna användas är när två nämnder är oense i något hänseende. Styrelsen ska då kunna fatta det avgörande beslutet i frågan.

Enligt *andra meningen* får styrelsen inte ges en rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning eller ärenden som i övrigt rör enskilda. Enligt regeringsformen är varje myndighet självständig på så vis att ingen annan myndighet får bestämma hur myndigheten ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning (12 kap. 2 § RF). Därutöver är även sådana ärenden där nämnderna fattar beslut som rör enskilda, men som ändå inte utgör myndighetsutövning, undantagna från styrelsens beslutsbefogenheter. 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, NJA 1988 s. 26.

*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.*

Paragraferna 9–12 §§ motsvarar nuvarande 6 kap. 1 a–3 §§.

I 11 § har det obehövliga ordet ”uppmärksamt” utgått. Det ligger i sakens natur att styrelsen uppmärksamt ska följa dessa frågor och behöver inte uttryckligen anges.

**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.

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 4 §. I paragrafen har en språklig justering skett på så vis att uttrycket ”Det åligger styrelsen särskilt att” har ersatts med ”Styrelsen ska särskilt”.

**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.**

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 5 §.

Första meningen har språkligt justerats genom bl.a. att ”sköta om” i meningen har ersatts med ”ha hand om”. I andra meningen är det tillagt att det handlar om nämndens ”egen” medelsförvaltning, se prop. 1990/91:117 s. 196.

**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.

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 6 §. Paragrafen har språkligt justerats. Att styrelsen eller fullmäktige för kommunens eller landstingets talan har ersatts med att den företräder kommunen eller landstinget.

## 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.*

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 6 kap. 9 § första och andra styckena med en materiell ändring i *första stycket andra meningen*. Det framgår där att antalet ledamöter i styrelsen ska vara minst fem. Det innebär ingen ändring i sak i jämförelse med nuvarande lydelse. Däremot när det gäller ersättare i styrelsen innebär andra meningen en materiell ändring genom att det krävs att även ersättare i styrelsen ska vara minst fem. Förslaget behandlas i avsnitt 18.4.3. Det innebär ett minimikrav på att det ska finnas minst fem ersättare i styrelsen. Inget hindrar att man väljer lika många ersättare som ledamöter, så länge antalet överstiger fem.

**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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 10 och 11 §§.

Vissa redaktionella ändringar har gjorts i *andra stycket*.

## 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 fyllnadsval 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.*

Paragraferna 18–20 §§ motsvarar nuvarande 6 kap. 12–14 §§.

Bestämmelserna i 18 § och i 20 § har språkligt justerats, bl.a. på så vis att ”ägt rum” respektive ”förrättas” har ersatts med ”hållits”, ”hålls” eller ”hållas”, se avsnitt 18.7.4.

## 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.*

Paragraferna 21 och 22 §§ motsvarar nuvarande 6 kap. 15 och 16 §§.

I 22 § har ”ska meddela föreskrifter om” ersatts med ”bestämmer”, se avsnitt 18.7.4.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 18 §.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 32 § andra och tredje styckena.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 19 a §.

I tredje stycket andra punkten görs en hänvisning till endast "sekretess" i stället för "sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)", se avsnitt 18.7.4.

**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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 19 §.

## Beslutförhet

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 23 §.

## 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.*

Paragrafen motsvarar delar av nuvarande 6 kap. 25 §. Bestämmelserna om jäv för anställd inom kommunen eller landstinget återfinns i 7 kap.

I paragrafen har ”en förtroendevald hos kommunen eller landstinget” ersatts med ”en förtroendevald”. Det är endast en språklig justering. Vidare har paragrafen gjorts könsneutral genom tillägg av pronomet ”hon”, ”henne” eller ”hennes” eller så har ordet ”förtroendevald” använts, se avsnitt 18.7.4. Paragrafen har också i övrigt språkligt justerats.

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 26 §. En språklig justering har skett genom ett tillägg med ett ”ska” i meningen. Bestämmelsen har nu samma lydelse som 12 kap. 14 §.

*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 självmant uppge 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.*

Paragrafen motsvarar delar av nuvarande 6 kap. 24 § första–tredje styckena. Bestämmelserna om jäv för anställda återfinns i 7 kap. Andra stycket har språkligt justerats på så vis att ”ge det till känna” ersatts med ”uppge det”. Bestämmelserna har gjorts könsneutrala och har i övrigt språkligt justerats.

*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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 27 §.

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 24 § fjärde stycket. Vissa språkliga justeringar har gjorts. Bestämmelsen har nu samma lydelse som 12 kap. 16 §.

### **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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 28 och 29 §§.

*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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 27 a §. Andra stycket andra meningen har språkligt justerats.

### **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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 30 § första stycket och andra stycket första meningen med den ändring att den inte hänvisar till bestämmelserna för fullmäktige om interpellationer och frågor som finns i 5 kap. 71 § och vilka inte kan ställas i styrelse och nämnd.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 31 §.

## 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 §.*

Paragrafen motsvarar delar av nuvarande 6 kap. 33 § första stycket. Bestämmelserna om delegation till anställda i kommuner och anställda finns i 7 kap.

Att en nämnd kan delegera beslutanderätt till nämndens presidium är nytt. Förslaget behandlas i avsnitt 8.7.2 och innebär endast en möjlighet för nämnderna. 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 inblandande liten. Enkla myndighetsbeslut och beslut om tillstånd är andra exempel på sådant som skulle kunna delegeras till ett nämndpresidium.

*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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 34 §. Bestämmelserna i *punkterna 4 och 5* har redigerats språkligt. I punkten 4 har ”överlåtits” ersatts med ”lämnats över” och i punkten 5 har ”föreskrifter” ersatts med ”lag eller annan författning”, se avsnitt 18.7.4.

**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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 36 § första meningen.

### **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.*

Paragrafens *första stycke* är nytt. Förslaget behandlas i avsnitten 8.6.2 och 8.6.3. Nämnderna får själva bestämma vilken återrapporteringskyldighet som ska krävas av presidiet, utskott, förtroendevalda eller anställda som fattat beslut efter delegation. Bestämmelsen gäller beslut som har fattats med stöd av delegation enligt 37 § och 7 kap. 5 § samt efter vidaredelegation enligt 7 kap. 6 §. I de fall de delegerade besluten kan överklagas genom laglighetsprövning ska besluten protokollföras särskilt. Hur protokollen ska utformas och vad de ska innehålla är 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 ska tillkännas på den kommunala anslagstavlan måste hänsyn tas till bl.a. bestämmelser i personuppgiftslagen (1998:204) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om personuppgifter och sekretess.

Protokollens utformning kan därför komma att se olika ut beroende på vad det är för typ av beslut. Av rättssäkerhetsskäl ska dock besluten alltid kunna identifieras.

*Andra stycket* motsvarar nuvarande 6 kap. 36 § andra meningen.

## Utskott

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 21 § första stycket. *Första meningen* har språkligt justerats.

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 22 §. *Andra meningen* har språkligt justerats.

## Nämndberedningar

**43 §** *Nämndberedningar bereder nämndens ärenden. Nämnden får till nämndberedning välja även andra än förtroendevalda.*

Paragrafen är ny. *Första stycket* förklarar vad en nämndberedning har för uppgift.

*Andra stycket* är en kodifiering av gällande rätt så att det framgår av lagtexten vem nämnden får välja till ledamot i en nämndberedning. Förslaget behandlas i avsnitt 18.4.4.

## Reglementen

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



Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 32 § första stycket. I paragrafen har ”utfärda reglementen med närmare föreskrifter” ersatts med ”anta reglementen”.

## 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.*

Paragrafen, som är ny, innebär att styrelsen ska utse endast en person som ska vara kommundirektör, landstingsdirektör eller ha en annan benämning som styrelsen bestämmer. Förslaget behandlas i avsnitt 8.4.1. Bestämmelsen tydliggör vem som är den ledande tjänstemannen.

I första stycket första meningen anges att det är styrelsen som utser direktören. Det är således styrelsen som anställer direktören och är dess arbetsgivare. Det innebär att det också är styrelsen som beslutar om eventuell uppsägning av direktören.

Första stycket andra meningen anger att direktören är den som har den ledande ställningen bland personalen. Det framgår vidare att direktören är chef för den förvaltning som finns under styrelsen. I ansvaret som chef för förvaltningen inbegrips att direktören ansvarar för att förvaltningen bedrivs i enlighet med gällande lagar och föreskrifter. Direktören har som chef för förvaltningen ansvaret för personalen och budgeten m.m. inom förvaltningen. Bestämmelserna om vidaredelegation för förvaltningschef i 6 § är tillämpliga för direktören i dennes egenskap av förvaltningschef.

I andra stycket framgår att styrelsen får välja benämning på den person som ska ha den ledande ställningen bland personalen.

*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.*

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om direktörens uppgifter. Förslagen behandlas i avsnitt 8.4.1.

I *första stycket* anges att direktören ansvarar för att det finns ett underlag till beslut i samtliga ärenden som styrelsen ska behandla och för att styrelsens beslut verkställs. I begreppet underlag ligger att det ska vara ett opartiskt och sakligt underlag som är utformat i enlighet med gällande lagar och föreskrifter. Underlaget ska vara baserat på professionell sakkunskap om det aktuella området. Det är viktigt att det av underlagen framgår om de ekonomiska kalkylerna eller den rättsliga bedömningen är osäkra eller oklara. Direktören ska ansvara för att det finns beslutsunderlag i samtliga ärenden som läggs fram till styrelsen. Det innebär också att förslag ska finnas i alla slags ärenden som ska behandlas av styrelsen, även sådana ärenden där styrelsen bara yttrar sig i och som ska vidare till fullmäktige. Direktören ansvarar endast för dennes underlag till styrelsen och inte de underlag till beslut som förvaltningscheferna under nämnderna lägger fram för sina nämnder.

Att direktören ska ansvara för verkställigheten innebär att denne ska se till att förvaltningen verkställer de fattade besluten i enlighet med styrelsens instruktioner och i enlighet med gällande lagar och andra föreskrifter. Skyldigheten att i vissa fall avvakta med verkställighet av beslut framgår av 13 kap. 14 §.

I *andra stycket* anges att styrelsen ska besluta om en instruktion av vilken det ska framgå hur direktören ska leda förvaltningen under styrelsen samt vilka övriga uppgifter direktören ska ha. I instruktionen ska styrelsen således fastställa hur förvaltningen under direktören ska se ut, dvs. den tjänstemannaorganisation som enligt fullmäktiges reglemente, instruktioner eller styrelsens beslut lyder under styrelsen. I det inbegrips att bestämma om direktören ska vara chef för de andra förvaltningscheferna. Styrelsen ska i instruktionen vidare ange direktörens övriga uppgifter utöver vad som följer av första stycket.

Det är den enskilda styrelsen som beslutar om vilka av direktörens arbetsuppgifter som ska regleras i instruktionen och i bestämmelsen anges därför inte vilka arbetsuppgifter instruktionen ska

innehålla. Instruktionen ska dock tydliggöra vem av styrelsen eller direktören som har ansvaret för att olika uppgifter utförs.

Direktören är ansvarig för beredning av alla ärenden till styrelsen och därför bör i instruktionen anges om denne vid möten med styrelsen har närvarorätt eller yttranderätt, hur föredragningar ska ske samt om direktören ska ha initiativrätt, dvs. rätt att lyfta frågor till styrelsen. En annan fråga som kan regleras i instruktionen är vem som ska ha medarbetarsamtal med direktören.

I en instruktion bör styrelsen ange de delegationer som styrelsen beslutat att ge direktören. Instruktionen bör också ange att direktören ska ha till uppgift att ha hand om avtalsförhandlingarna och inte bara ha beslutanderätten i ärendet, om styrelsen anser att direktören ska ha denna uppgift.

Direktören är chef för förvaltningen under styrelsen och av instruktionen bör det därför framgå inom vilka ramar denne anställer personal vid sin förvaltning, har medarbetarsamtal, lönesamtal med de anställda m.m.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 6 §.

*Första stycket* har språkligt justerats och tydliggör att direktören inte får väljas till ett förtroendeuppdrag, dvs. till ledamot eller ersättare i fullmäktige, nämnd eller fullmäktigeberedning samt till revisor. Direktören får inte heller väljas till ledamot eller ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt till revisor i kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

*Andra stycket* innehåller bestämmelser om att förvaltningschef inte får väljas till ledamot eller ersättare i nämnden.

## Jäv

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

Paragrafen är ny och innehåller en hänvisning till bestämmelserna om jäv i 6 kap. 28–32 §§. Vad som anges i 6 kap. 30 § tredje stycket andra meningen är inte tillämpligt för anställda eftersom de inte kan delta i nämndens avgöranden.

## 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 §.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 33 § i den delen den gäller delegation till anställd.

*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.*

Paragraferna 6 och 7 §§ motsvarar delvis nuvarande 6 kap. 37 och 38 §§.

I 7 § har ”de eller dem som utnyttjar nämndens tjänster” ersatts med ”brukarna av nämndens tjänster” eller ”brukarna”, se avsnitt 18.7.2. I *andra stycket* har ”föreskriva” ersatts med ”bestämma”, se avsnitt 18.7.4.

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

Paragrafen är ny och hänvisar till 6 kap. 40 § som reglerar anmälan av beslut till nämnd.

### 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.*

Paragrafen är ny och innehåller hänvisningar till bestämmelserna om anställdas skyldighet att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden och till revisorerna i 5 kap 43 § och i 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.

Paragraferna 10–19 §§ motsvarar delvis nuvarande 7 kap. 8–17 §§.

I 10 och 15 §§ har språkliga justeringar gjorts på så vis att ”hos en kommun eller ett landsting” tagits bort.

I 11 § har ”särskilda fall” som finns i nuvarande 7 kap. 9 § ändrats till ”enskilda fall”. Ändringen är gjord för att tydliggöra att nämnden i ett enskilt fall får besluta att personalföreträdarna får närvara även vid behandling av andra ärenden än de som nämns i första meningen (jfr prop. 1984/85:200 s. 29 f.)

I 14 § har en språklig justering gjorts.

I 17 § har ”föreskrivs i denna lag” ersatts med ”gäller”. I 17 § *andra stycket punkten 2* har vidare en språklig ändring gjorts för att göra bestämmelsen mer lättläst.

## 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.

Paragraferna 20–25 §§ om partssammansatta organ motsvarar nuvarande 7 kap. 1–7 §§.

Nuvarande 7 kap. 1 och 3 §§ är i 20 § sammanslagen till en paragraf och har språkligt justerats.

I 24 § har språkliga ändringar gjort genom att ”På ett partssammansatt organ skall tillämpas” ersatts med ”För partssammansatta organ ska följande bestämmelser tillämpas”.

## Hänvisning till annan lagstiftning

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

Paragrafen är ny och endast av hänvisningskaraktär. Bestämmelsen betonar vikten av de anställdas opartiskhet. Förslaget behandlas i avsnitt 8.18.

## 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.*

Paragrafens första stycke om vilka som är medlemmar i en kommun motsvarar nuvarande 1 kap. 4 § första stycket. Andra och tredje styckena om vilka som också är medlemmar av en kommun är nya och behandlas i avsnitten 14.11.6–14.11.8.

Bestämmelserna i andra stycket innebär att 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, är medlem av kommunen.

I vilken kommun eller vilka kommuner den juridiska personen ska vara medlem styrs av om denne innehar ett fast driftställe i den kommunen varifrån den bedriver näringsverksamhet. Exempel på ett fast driftställe är kontor, filial, fabrik, verkstad eller affärslokal. I begreppet fast driftställe ligger att det inte kan vara fråga om ett tillfälligt eller mobilt driftställe. Redan från den första dagen som den juridiska personen börjar bedriva sin näringsverksamhet från det fasta driftstället är denne kommunmedlem.

Andra stycket innehåller två alternativa regler för när en ideell förening är kommunmedlem, som kan tillämpas om föreningen inte bedriver näringsverksamhet från fast driftställe i kommunen. För det första kan en ideell förening enligt detta stycke vara kommunmedlem om dess styrelse har säte i kommunen. Om föreningen inte bedriver näringsverksamhet finns inget lagkrav på att en ideell förening ska registrera styrelsens säte. Styrelsens säte framgår dock ofta av föreningens stadgar. Om föreningen bedriver näringsverksamhet är reglerna i handelsregisterlagen (1974:157) dock tillämpliga. Av denna lag framgår att en ideell förening som enligt bokföringslagen (1999:1078) är skyldig att upprätta årsredovisning måste till handelsregistret hos Bolagsverket bl.a. ange var föreningens styrelse har sitt säte. Övriga näringsidkande ideella föreningar får låta sig registreras i detta register.

För det andra kan en ideell förening vara kommunmedlem om den bedriver verksamhet i kommunen. Med att den ideella föreningen bedriver verksamhet i kommunen avses t.ex. att föreningen innehar

en lokal där föreningen bedriver sin verksamhet. En förening kan också få bidrag av en kommun eller ett landsting och det kan tyda på att föreningen bedriver verksamhet i kommunen eller landstinget.

Tredje stycket innehåller bestämmelser om att sådana medborgare i andra EU-länder som är bosatta här i landet men som, på grund av att de åtnjuter full diplomatisk immunitet, enligt 5 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481) inte ska folkbokföras här i landet, ska vara medlem av kommunen. De utländska unionsmedborgare som bestämmelsen avser är sådana personer som innehar chefsbefattningar vid vissa internationella institutioner i Sverige och deras familjemedlemmar. Däremot omfattas inte diplomatisk personal från EU-länder verksamma i Sverige, eftersom de inte anses bosatta här.

## Medlemskap i landsting

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 kap. 4 § andra stycket. Genom att medlemskap i landsting regleras i en egen paragraf synliggörs att medlemskapet i ett landsting är kopplat till medlemskapet i en kommun.

## 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.*

Paragrafen är ny och åskådliggör det som följer av medlemskapet i en kommun eller ett landsting. Bestämmelserna är av upplysningskaraktär och behandlas i avsnitt 18.8.8. De materiella bestämmelserna återfinns i de kapitel och paragrafer som det hänvisas till. Det första stycket anger de principer som gäller för hur medlemmar får behandlas. I det andra stycket finns den centrala följden av med-

lemskapet; rätten att överklaga kommunala beslut genom laglighetsprövning. Rätten att lämna medborgarförslag som anges i det *tredje stycket* berör inte alla medlemmar.

## 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.*

Paragraferna 4–6 §§ motsvarar nuvarande 4 kap. 2–4 §§. Bestämmelserna i 4 § har språkligt justerats.

## 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.*

Paragrafens *första mening* motsvarar nuvarande 5 kap. 23 § första stycket 5. Den *andra meningen* är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 14.11.8. Bestämmelsen innebär att de unionsmedborgare som hittills varit valbara till fullmäktige utan att vara folkbokförda i kommunen också kan lämna medborgarförslag om fullmäktige har tillåtit det för de medlemmar som är folkbokförda i kommunen eller inom landstinget.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 23 § andra och tredje styckena.

## Brukarinflytande

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 8 §. Begreppet ”utnyttjar” har ersatts med ”brukar”, se avsnitt 18.7.2.

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 §.*

Paragrafen är ny och informerar om nuvarande 6 kap. 38 § som återfinns 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. Det samma gäller uppdraget för enskild ledamot.

Paragraferna 11–15 §§ motsvarar nuvarande 7 kap. 18–22 §§. Bestämmelserna har språkligt justerats. Begreppet ”nyttjarna” har ersatts med ”brukarna”, se avsnitt 18.7.2, och uttrycket ”kommunen och landstinget” har utgått i 14 §. I 11 § har första meningen fått en annan ordföljd och 15 § har i förhållande till nuvarande 7 kap. 22 § sammanförts till ett stycke.

## 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 förbundsdirektion.

Paragrafen är ny. I den samlas informationen om vilka sammanträden som allmänheten har rätt att närvara vid, se avsnitt 18.8.8.

## 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.*

Paragrafens *andra stycke* motsvarar nuvarande 3 kap. 16 § tredje stycket. *Första och tredje styckena* är nya. I paragrafen samlas information om handlingsoffentlighet för de kommunala organen samt de kommunala bolagen, stiftelserna och föreningarna, se avsnitt 18.8.8.

## 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.*

Paragrafen är ny. Förslagen behandlas i avsnitten 16.7–16.10. *Första stycket* reglerar kraven på den kommunala anslagstavlan som ska finnas på internet. Att den ska ”vara lättillgänglig” innebär att den bör kunna nås direkt från startsidan på kommunens eller landstingets webbplats. Att den ska ”kunna särskiljas” innebär att den för en användare inte ska kunna sammanblandas med annat material på webbplatsen. *Andra stycket* föreskriver en serviceskyldighet som innebär att kommuner och landsting på någon fysisk plats ska ge allmänheten möjlighet att ta del av innehållet på anslagstavlan. Detta utgör

en utökning av den serviceskyldighet som följer av förvaltningslagen (1986:223) och den skyldighet som följer av tryckfrihetsförordningen att lämna ut allmänna handlingar. Skyldigheten kan tillgodoses 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 på begäran lämna ut utskrifter med den information som finns på anslagstavlan. Detta måste ske utan något som helst dröjsmål för att servicen ska motsvara den tillgänglighet som internet innebär.

Bestämmelser om kommunalförbunds anslagstavla finns i 9 kap. 18 §.

#### 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.

Paragrafen är ny. Förslagen behandlas i avsnitten 16.8.1 och 16.8.2. Paragrafen räknar uttömmande upp det som måste finnas på den kommunala anslagstavlan. I sak gäller dock kraven i *första stycket 1* och 2 sedan tidigare. Bestämmelser om tillkännagivanden av fullmäktiges sammanträden finns i 5 kap. 13–15 §§. Bestämmelser om fullmäktiges protokoll finns i 5 kap. 68–73 §§ och om styrelsens och övriga nämnders protokoll i 6 kap. 35 §. Bestämmelser om delegationsbeslut som inte ska anmälas till en nämnd finns i 6 kap. 40 §.

Av *andra stycket* framgår att anslagstavlan även kan användas för bl.a. tillkännagivanden som ska ske med stöd av andra författningar. Bestämmelsen ersätter därigenom i huvudsak lagen (1970:462) om vissa anslag på kommuns anslagstavla.

*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.*

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 16.8.3. Paragrafen räknar uttömmande upp det som, utöver det som angetts i 19 §, får tillkännages eller i övrigt finnas på den kommunala anslagstavlan. Beslutsunderlagen får anses finnas på anslagstavlan även om där endast finns länkar till beslutsunderlagen på andra ställen på webbplatsen.

### **Tillkännagivande av protokoll**

*21 § Senast andra dagen efter det att protokollet har justerats ska justeringen tillkännages 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 62 § första stycket. Paragrafen har språkligt justerats på så vis att ordet ”anslagits” har ersatts med ”tillkännagetts”, se avsnitt 18.7.4, liksom begreppet ”överklagandetid” har ersatt omskrivningen ”den tid som gäller för överklagande”.

### **Kommunala föreskrifter**

*22 § Kommunala föreskrifter ska kungöras genom att det på kommunens eller landstingets anslagstavla tillkännages 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 30 §. Paragrafen är den enda i lagen där begreppet ”kungöra” har behållits. I *tredje stycket* har däremot ”är särskilt reglerat” ersatts med ”i lag eller annan författning anges” och hänvisningen till offentlighets- och sekretesslagen ersatts med ordet ”sekretess”. För begreppen, se avsnitt 18.7.4.

### **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.*

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 8 kap. 10 § första stycket. Att förslaget till budget ska hållas tillgängligt på webbplatsen är nytt och behandlas i avsnitt 18.4.6. Något krav på var på webbplatsen förslaget till budget ska finnas ställs inte upp i paragrafen. Eftersom det utgör beslutsunderlag, får det enligt 20 § finnas på anslagstavlan.

### **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.*

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 8 kap. 19 §. Att årsredovisningen ska hållas tillgänglig på webbplatsen är nytt och behandlas i avsnitt 18.4.6. Något krav på var på webbplatsen årsredovisningen ska finnas ställs inte upp i paragrafen. Eftersom den utgör beslutsunderlag, får den enligt 20 § finnas på anslagstavlan.

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 20 §.

### **Insyn i privata utförares verksamhet**

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

Paragrafen är ny och av upplysningskaraktär. Den informerar om den rätt till insyn som allmänheten har i verksamhet som lämnats till privata utförare, se avsnitt 18.8.8.

### **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.*

Paragrafen motsvarar 6 kap. 8 a § som gäller fr.o.m. den 1 juli 2015. Med hänsyn till att paragrafen fått en annan placering, har ”nämndens” ändrats till ”en nämnds”. Uttrycket ”är särskilt föreskrivet” har ersatts med ”framgår av lag eller annan författning”, se avsnitt 18.7.4. Exempel på bestämmelser i annan författning är 29 kap. 19 § skollagen (2010:800).

## **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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 20 § andra stycket. Bestämmelserna har redigerats språkligt.

#### *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.

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 21 och 22 §§. Bestämmelserna har redigerats språkligt på så vis att ”sägs” har ändrats till ”anges”, ”gäller” och ”gälla” i samtliga stycken har ändrats till ”tillämpas” samt att ”i tillämpliga delar” har utgått.

#### *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.*

Paragraferna 3–5 §§ motsvarar nuvarande 3 kap. 23–25 §§. Paragraferna 3 och 4 §§ har redigerats språkligt, 4 § på så vis att ”ägt rum” har ersatts med ”hållits”, se avsnitt 18.7.4.

### *Förbundsordningen*

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 27 §. Bestämmelsen har språkligt justerats.

### **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 interimorgan 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 förbundsdirektion till revisorerna.

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 3 kap. 28 §. Bestämmelserna har redigerats språkligt. I *punkten 2* har "befogenheter" ändrats till "uppgifter". *Punkten 5* har ändrats på så vis att det endast framgår att förbundsordningen i fråga om förbund med förbundsdirektion ska ange på vilket sätt som revisorer ska utses. Det innebär bl.a. att förbundsordningen för dessa kommunalförbund ska ange från vilka förbundsmedlemmar revisorerna ska väljas. *Punkten 10* har justerats med anledning av att anslagstavlan föreslås finnas på en webbplats. Förbundsordningen ska ange på vilken webbplats förbundets anslagstavla ska finnas, dvs. på en egen självständig eller någon av dess medlemmars webbplatser. I *punkten 13* har begreppet "föreskrifter" ändrats till "riktlinjer". *Punkten 14* är ny och motsvarar bestämmelsen i nuvarande 8 kap. 21 § andra stycket. Förslagen behandlas i avsnitten 18.4.5, 18.7.1 och 18.7.3.

#### *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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 23 a §. Bestämmelserna har språkligt redigerats.

#### *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.

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 46 § första stycket 4 och andra stycket. I första stycket har förtydligats att lagen (1992:339) om proportionellt valsätt tillämpas endast om det begärs. Andra stycket har språkligt redigerats.

#### *Budgetprocessen*

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 21 § första stycket. Bestämelsen har redigerats språkligt. Förbundsordningen ska enligt 7 § 13 innehålla riktlinjer om budgetprocessen.

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

Paragrafens första mening motsvarar nuvarande 8 kap. 22 § första meningen. Andra meningen om att budgetsammanträdet ska tillkännages på anslagstavlan minst en vecka i förväg är ny och behandlas i avsnitt 16.11.4.

*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.

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 23 §.

*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 förbundsdirektion väljs revisorer enligt vad som anges i förbundsordningen.

**14 §** I kommunalförbund med förbundsdirektion 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 förbundsdirektion tillsatt en eller flera nämnder, ska revisorerna avge en särskild revisionsberättelse som avser nämndernas verksamhet till förbundsdirektionen.

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.

Paragraferna 13–16 §§ motsvarar nuvarande 9 kap. 19–22 §§.

Bestämmelserna i 13, 14 och 16 §§ har redigerats språkligt. I 16 § har bl.a. ”vården” ändrats till ”skötseln”, se avsnitt 18.7.1.

#### *Folkomröstning*

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

Paragrafen motsvarar med en språklig justering nuvarande 5 kap. 34 § femte stycket.

#### *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.*

Paragrafen är ny. Att de nya bestämmelserna om anslagstavlan i 8 kap., liksom övriga bestämmelser om kommuner och landsting som bl.a. 8 kap. 21 §, är tillämpliga också för kommunalförbund följer av 9 kap. 2 §. Paragrafen förtydligar dock att det som anges om fullmäktige och styrelsen gäller för fullmäktige, direktion och styrelse i ett kommunalförbund. Förslaget behandlas i avsnitt 16.8.

#### *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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 26 §. Bestämmelsen har språkligt justerats.

### **Gemensam nämnd**

#### *Tillsättande av gemensam nämnd*

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



Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 4 § 5. Enligt 6 kap. 1 § kan fullmäktiges rätt att bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden vara särskilt reglerad i lag eller annan författning.

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 3 a § tredje stycket.

### *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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 3 a § första stycket och andra stycket första och andra meningarna. Bestämmelserna har redigerats språkligt på så vis att ”enligt särskilda författningar” i *andra stycket* har ändrats till ”enligt lag eller annan författning”, se avsnitt 18.7.4.

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 3 c §. Bestämmelsen har redigerats språkligt genom att ”behörighet och befogenhet” har ändrats till ”uppgifter”. Förslaget behandlas i avsnitt 18.7.1.

### *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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 3 b §. Bestämmelsen har redigerats språkligt bl.a. på så vis att ordet ”gälla” har ersatts med ”tillämpas för”.

#### *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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 9 § tredje stycket. Första meningen har redigerats språkligt.

#### *Ekonomiska förmåner*

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 15 a §.

#### *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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 4 § andra stycket. Första meningen har redigerats språkligt.

#### *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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 22 § andra stycket. I *andra meningen* görs en hänvisning till endast ”sekretess” i stället för ”sekretess enligt lag”, se avsnitt 18.7.4.

#### *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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 7 kap. 8 § första stycket andra meningen. Paragrafen har språkligt justerats. Hänvisningen i paragrafen omfattar samtliga bestämmelser om personalföreträdare.

#### *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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 52 § tredje stycket och 5 kap. 54 § i den del som avser gemensam nämnd. Att bestämmelserna om interpellationer och frågor i 5 kap. 62–67 §§ är tillämpliga för gemensam nämnd följer av 24 §. Paragrafen har språkligt justerats.

#### *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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 33 § andra stycket. Bestämelsen har redigerats språkligt på så vis att en hänvisning till 7 kap. 5 § har lagts till. I 7 kap. 5 § framgår under vilka förutsättningar en nämnd får uppdra åt en anställd 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.*

Paragrafen motsvarar den del av nuvarande 6 kap. 37 § som avser gemensam nämnd.

#### *Tillkännagivande av protokoll*

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 30 § tredje stycket första meningen.

#### *Reglemente*

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 kap. 32 § fjärde stycket.

#### *Revision*

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 9 kap. 2 § tredje stycket.

#### *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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 25 a § fjärde stycket.

## Hänvisningar till annan lagstiftning

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 3 a § andra stycket sista meningen.

*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.*

Paragrafen är ny. Bestämmelsen hänvisar till ytterligare, särskilda former av samverkan. Sedan den 1 juli 2002 finns möjligheter att i samtliga län bilda kommunala samverkansorgan i form av kommunalförbund. Ett sådant samverkansorgan kan ta över vissa regionala utvecklingsfrågor från länsstyrelsen, under förutsättning att samtliga kommuner är medlemmar i kommunalförbundet. Även landstinget kan vara medlem men det är inget krav. Finansiell samordning får inom ett samordningsområde bedrivas mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommun och landsting för att uppnå en effektiv resursanvändning. Ett samordningsområde kan omfatta en eller flera kommuner eller delar av kommuner. Kommunerna kan vara belägna inom olika landsting. Bestämmelser om kommunal samverkan finns också i t.ex. miljöbalken och livsmedelslagen (2006:804).

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 16 § första och andra styckena. Paragrafen har justerats språkligt, bl.a. har ”lag eller förordning” ersatts med ”lag eller annan författning” och ”vården” ersatts med ”skötseln”, se avsnitten 18.7.1 och 18.7.4.

## 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.*

Paragraferna 2–5 §§ motsvarar nuvarande 3 kap. 16 a–18 a §§. Paragraferna 3 och 4 §§ har språkligt justerats bl.a. på så vis att begreppet ”värden” har ersatts med ”skötseln”, se avsnitt 18.7.1.

*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.*

Paragrafen är ny med anledning av utredningens förslag om rekrytering av ledamöter utan partipolitisk bakgrund i kommunala aktiebolag. Förslaget behandlas i avsnitt 9.11.

I paragrafen regleras ett krav på fullmäktige att anta riktlinjer för att utse ledamöter i ett aktiebolag på annat sätt än med proportionellt val. Skyldigheten att anta riktlinjer gäller endast om fullmäktige väljer att utse ledamöter på detta sätt. Ska ledamöterna utses proportionellt mellan partierna behöver inte några riktlinjer antas. Fullmäktige har stor frihet att bestämma vad riktlinjerna ska innehålla. Frågor som kan behöva regleras är exempelvis vilken utbildning och tidigare erfarenhet av en bransch en person ska ha för att komma i fråga för ett uppdrag som styrelseledamot i det aktuella bolaget. Hur jämställdhet mellan kvinnor och män ska uppnås eller hur man ska nå olika integrationspolitiska mål är exempel på andra frågor som kan regleras i riktlinjerna.

## **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 kom-*

*munen 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 18 b §. Paragrafen har språkligt justerats.

### **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.*

Paragraferna 8–10 §§ motsvarar nuvarande 3 kap. 18 c–19 a §§. Begreppet ”vården” har i 8 och 9 §§ ersatts med ”skötseln”, se avsnitt 18.7.1. I 10 § har ”respektive” ersatts med ”eller”.

## **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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 1 §. Första och andra styckena i nuvarande 8 kap. 1 § har förts samman till ett stycke. I första stycket har en hänvisning till bestämmelser om sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–5 och 7 §§ lagts till. Hänvisningen syftar i första hand på helägda kommunala bolag. Delägda kommunala bolag, stiftelser och föreningar omfattas med hänsyn till vad som är rimligt i förhållande till andelsförhållanden, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt. Genom hänvisningen har det förtydligats att hela kommunkoncernen omfattas av kravet.

## Medelsförvaltningen

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 2 §.

*3 § Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för medelsförvaltningen.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 3 §. Paragrafen har redigerats språkligt på så vis att det anges att fullmäktige ska besluta om ”riktlinjer” i stället för ”föreskrifter”, se avsnitt 18.7.3.

*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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 3 a § första stycket. I *första meningen* har förtydligats att detta är riktlinjer utöver vad som följer av 3 §. Paragrafen har språkligt justerats bl.a. genom att ”föreskrifter” har ändrats till ”riktlinjer”, se avsnitt 18.7.3.

Kravet på att föreskrifterna ska omprövas så snart ”det finns skäl för det” i nuvarande 8 kap. 3 a § andra stycket har utgått. Sådan omprövning kan göras utan särskilt lagstöd.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 4 § första, tredje och fjärde styckena.

**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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 5 §. Vissa redaktionella ändringar har gjorts. I nuvarande första stycket anges att budgeteten ska innehålla en plan för ekonomin. Detta har inte angetts särskilt i första stycket. En budget är en plan för inkomster och utgifter över en tidsperiod. Till *första stycket* har från nuvarande andra stycket kravet på att anta finansiella mål flyttats. Att budgeten ska innehålla en plan för verksamheten framgår av *andra stycket*.

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

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 5.7.2. Bestämmelsen möjliggör att en nämnd endast får medel från andra nämnder. Fullmäktige kan anvisa nettoanslag till nämnderna (prop. 1990/91:117 s. 212). I och med den nya paragrafen framgår det uttryckligen av lagen att fullmäktige får avstå ifrån att anvisa några medel till en nämnd. Denna nämnd får i stället medel från en eller flera s.k. beställarnämnder.

## **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 landstingskatt som ingår i den preliminära inkomstskatten under det följande året.*

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 8 kap. 6 §. Första stycket *andra mening* är ny och anger att förslaget till revisorernas budget ska upprättas av fullmäktiges presidium senast vid samma tidpunkt som styrelsen upprättar den övriga budgeten. Förslaget behandlas i avsnitt 17.5. Det är presidiet som upprättar förslaget självständigt i förhållande till styrelsen. Bestämmelsen hindrar dock inte presidiet från att samråda med styrelsen eller annan nämnd vid beredningen av förslaget.

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

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 8 kap. 7 §.

*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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 8 §. Den har språkligt justerats genom att begreppet ”förrättats” har ändrats till ”hållits”, se avsnitt 18.7.4.

*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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 9 §. I *andra stycket* har en redaktionell ändring gjorts genom att rekviritet ”om det finns skäl för det” tagits bort.

### 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.*

Paragraferna 12 och 13 §§ motsvarar nuvarande 8 kap. 5 a och b §§.

### 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 3 d §. Bestämmelserna har redaktionellt justerats genom att kravet på att medlen får reserveras till och användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel anges i *första stycket*, medan frågan om hur mycket som får reserveras behandlas i *andra stycket*.

### Utgiftsbeslut under budgetåret

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 12 §. Bestämmelsen har språkligt justerats.

### Delårsrapport

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 20 a § och har språkligt justerats.

### 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.*

Paragraferna 17 och 18 §§ motsvarar nuvarande 8 kap. 14 § första stycket och 15 §.

### 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.*

Paragraferna 19 och 20 §§ motsvarar nuvarande 8 kap. 16 § första stycket och 17 §.

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

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 8 kap. 18 §. *Andra meningen* har ändrats på så vis att fullmäktige måste ta ställning till frågan om årsredovisningen ska godkännas innan ställning tas till om ansvarsfrihet ska beviljas eller vägras. Förslaget behandlas i avsnitt 17.13. Enligt 5 kap 33 § ska revisorerna och deras sakkunniga ges tillfälle att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen. Detta måste ske innan fullmäktige godkänner årsredovisningen för att revisorernas eventuella synpunkter på årsredovisningen ska kunna beaktas vid fullmäktiges handläggning. Hur frågorna närmare ska hanteras på sammanträdet är ordförandens uppgift.

### 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 13 §.

## 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.*

Paragraferna 23 och 24 §§, motsvarar nuvarande 8 kap. 11, 14 § andra stycket och 16 § andra stycket. 23 § har språkligt justerats bl.a. genom att begreppet ”föreskrifter” har ändrats till ”bestämmelser”, se avsnitt 8.7.4. Bestämmelserna i 24 § har också språkligt justerats.

## 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 räkenskaperna 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 9 kap. 9 och 11 §§. Bestämmelserna är redaktionellt och språkligt ändrade genom att "fullmäktigebereidning" är tillagt i *första stycket* och "underlåta" ändrats till "avstå från" i *tredje stycket*.

*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.*

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 9 kap. 9 a §. Det har förtydligats att revisorernas skriftliga bedömning ska lämnas till fullmäktige. Revisorerna agerar på fullmäktiges uppdrag och inte styrelsens. Paragrafen är språkligt justerad genom att begreppet "årsbokslut" har ersatts med "årsredovisning".

*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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 9 kap. 10 §.

## 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.*



Paragrafens första stycke motsvarar nuvarande 9 kap. 1 §. *Första stycket* har språkligt justerats genom att "förrättats" har ersatts med "hållits", se avsnitt 18.7.4. *Andra stycket* är nytt och reglerar kravet på att utse revisor från minoriteten. Förslaget behandlas i avsnitt 17.9. Bestämmelsen blir endast tillämplig om fullmäktige beslutar att utse ordförande för revisorerna. Med den politiska majoriteten avses samma sak som anges i 6 kap. 21 § andra stycket, dvs. det parti, eller partier, som tillsätter ordförande i nämnder och styrelser. Med den politiska minoriteten avses i denna bestämmelse motsatsvis den grupp av ledamöter som representerar de partier som inte stödjer majoritetsförslaget till val av ordförande.

Om det finns flera kandidater och omröstning begärs kommer den kandidat utses som fått flest röster, jfr RÅ 1982 2:64. Genom kravet på att ordförande ska representera minoriteten kan dock inte ordförande ställa proposition på att utse någon som representerar den politiska majoriteten. Det närmare hanteringen av valet blir en fråga för ordförande och presidiet.

Kravet på att välja ordföranden från minoriteten gäller vid val-tillfället. Revisorer väljs för en mandatperiod för fyra år. Om majoritetsförhållandena ändras under mandatperioden innebär bestämmelsen inte något krav på att utse någon annan ordförande.

*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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 9 kap. 2 § första och andra styckena.

## **Revisorernas ställning**

*6 § Varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 9 kap. 7 §.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 9 kap. 8 §.

## 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.*

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 9 kap. 12 och 13 §§. En nyhet i första stycket är att de sakkunniga också har en rätt till upplysningar på motsvarande sätt som de förtroendevalda, se avsnitt 17.8. En begäran om upplysningar från de sakkunniga behöver alltså inte ha godkänts av revisorerna.

## 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.*

Paragraferna 9 och 10 §§ motsvarar nuvarande 9 kap. 14 och 15 §§. Bestämmelsen i 10 § *andra stycket* har språkligt justerats på så vis att "föreskrifterna" ändrats till "bestämmelserna", se avsnitt 18.7.3.

## 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 9 kap. 16 §. Nuvarande *andra stycket* är infört som en ny mening i *första stycket*. Paragrafen har språkligt justerats på så vis att "fogas till" ändrats till "bifogas" och begreppet "vården" ändrats till "skötseln", se avsnitt 18.7.1.

**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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 9 kap. 17 §. *Tredje stycket* har språkligt justerats bl.a. genom att "berättelsen" är ändrad till "revisionsberättelsen".

## Jäv

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 9 kap. 4 § första stycket.

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 9 kap. 6 §, men har justerats språkligt genom att begreppet "partiskhet" ersatts med "opartiskhet". I förarbetena framhölls att förebilden för nuvarande bestämmelse är hämtad från motsvarande bestämmelse för nämnder och den i förvaltningslagen (prop. 1998/99:66 s. 40). I dessa bestämmelser används dock begreppet "opartiskhet". I förtydligande syfte används samma uttryckssätt som i föreslagna 6 kap. 29 §.

*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 självmant uppge 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.*

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 9 kap. 4 § andra och tredje styckena samt delar av nuvarande 9 kap. 5 § första stycket. Paragrafen har språkligt justerats genom att i *andra stycket* har "ge det till känna" ersatts med "uppge det". I *tredje stycket* har begreppet "samfällt" ersatts med "gemensamt". Vidare har bestämmelsen anpassats till jävsbestämmelsen i 6 kap. 30 § och ett krav på att beslut "snarast" ska fattas i jävsfrågan. Detta är ett förtydligande att revi-

sorerna ska snarast besluta i jävsfrågan. Paragrafen har i övrigt gjorts könsneutral.

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 9 kap. 5 § andra stycket och har språkligt justerats. I förtydligande syfte används samma uttrycks-sätt som i föreslagna 6 kap. 32 §.

## Revisionsreglemente

*17 § Fullmäktige får anta ett reglemente om revisionen.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 9 kap. 18 §. Den har justerats språkligt på så sätt att ”meddela” har ersatts med ”anta” och begreppet ”närmare föreskrifter” har ersatts med ”reglemente”, se avsnitt 18.7.3.

## 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 partsammansatt 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.*

Paragraferna 1–3 §§ motsvarar nuvarande 10 kap. 1–3 §§. Bestämmelserna i 2 och 3 §§ har redigerats språkligt. I 3 § har ”föreskrifter” ändrats till ”bestämmelser”, se avsnitt 18.7.3.

### 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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 4 och 5 §§. *Andra stycket* har redigerats språkligt, bl.a. har ”klagomål” ersatts av ”överklagandet”.

### 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 anslagstavlorna i samtliga samverkande kommuner och landsting.*

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

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 6 §.

Bestämmelserna i *första stycket* har redigerats språkligt, bl.a. genom att ”tidsfristen för överklagande” har ändrats till ”tiden för överklagande” och ”anslagits” har ändrats till ”skett”, se avsnitt 18.7.4.

*Andra stycket* har formulerats om eftersom anslagstavlan ska vara webbaserad. ”Klagotiden” har ändrats till ”överklagandetiden”.

**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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 7 §. Den har redigerats språkligt på så vis att ”klagotiden” har ändrats till ”överklagandetiden”.

### **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.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 10 §. Bestämmelsen har redigerats språkligt på så vis att ”beakta” har ersatts av ”ta hänsyn till” och ”klagotiden” har ändrats till ”överklagandetiden”.

**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.*

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 10 kap. 8 §.

Prövningsgrunderna i *första stycket* har redigerats språkligt. En mindre ändring har gjorts i *punkten 4*. Ett tillägg, ”annars” har gjorts för att förtydliga att prövningsgrunden blir tillämplig endast när någon av de övriga tre punkterna inte är det. I och med tillägget kan prövningsgrunderna inte längre överlappa varandra. Förslagen behandlas i avsnitt 14.14.2.

*Andra stycket* har redigerats språkligt.

*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.*

Paragrafen motsvarar med en språklig justering nuvarande 10 kap. 9 §.

## **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.*

Paragraferna motsvarar nuvarande 10 kap. 11 och 12 §§. Bestämmelserna har redigerats språkligt bl.a. till följd av den ändrade lydelsen i 4 §. I 11 § andra stycket har ”föreskriften” ändrats till ”bestämmelsen”, se avsnitt 18.7.3.

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

*Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 13 §.

*Första stycket har redigerats språkligt på så vis att begreppet ”föreskrifter” har ersatts av begreppet ”bestämmelser”, se avsnitt 18.7.3.*

*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 domstolens beslut överklagas av förbundet, av varje kommun och landsting som är medlem i förbundet och av deras medlemmar.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 14 §.

### När beslut får verkställas

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

Paragrafen om verkställighet motsvarar delvis nuvarande 10 kap. 14 a §. *Första meningen* har justerats språkligt bl.a. på så vis att ”vunnit laga kraft” har ersatts av begreppet ”fått laga kraft”, se avsnitt 18.7.4. *Andra meningen* är ny och betonar att vid avvägningen om verkställighet bör avvakta laga kraft eller inte, hänsyn alltid ska tas till om verkställigheten av beslutet kommer att kunna rättas. Förslaget behandlas i avsnitt 15.7.

### 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 utsträckning som det är möjligt. Ett beslut om rättelse ska meddelas utan oskäligt dröjsmål.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 15 §. Bestämmelsen har redigerats språkligt. Begreppet ”vunnit laga kraft” har ersatts av begreppet ”fått laga kraft”, se avsnitt 18.7.4.

## Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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.*

I punkterna anges ikraftträdandedagen och vilka författningar som den nya lagen ersätter.

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.*

Övergångsbestämmelserna anger att den nya bestämmelsen om att en revisor inte är valbar som ledamot eller ersättare i fullmäktige i 4 kap. 6 § 1 ska tillämpas första gången från och med att nästa ordinarie val har hållits i landet. Detsamma gäller för den nya bestämmelsen om att antalet ersättare i styrelsen ska vara minst fem i 6 kap. 16 § första stycket och bestämmelserna om att i de fall en ordförande utses för revisionen ska denne väljas från den politiska minoriteten i 12 kap. 4 § andra stycket, Förslagen behandlas i avsnitt 20.1.

4. *Äldre bestämmelser om sådana underställda nämnder som fullmäktige beslutat om före ikraftträdandet gäller fram till dess nästa ordinarie val har hållits i landet.*

Övergångsbestämmelserna anger att äldre bestämmelser om underställda nämnder ska fortsatt gälla fram till dess nästa ordinarie val har hållits i landet. Det innebär att efter att ordinarie val har hållits kan kommuner och landsting inte längre ha underställda nämnder i sin organisation. Förslagen behandlas i avsnitt 20.1.

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.*

Övergångsbestämmelserna anger att äldre bestämmelser om att fullmäktige får föreskriva att en lokal nämnd inte får väcka ärenden i fullmäktige ska gälla fram till dess nästa ordinarie val har hållits i landet. Det innebär att fullmäktige efter att nästa ordinarie val har hållits inte kan besluta att en lokal nämnd inte ska få väcka ärenden i fullmäktige. Förslagen behandlas i avsnitt 20.1.

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

Den sista övergångsbestämmelsen innebär att både de processuella och de materiella reglerna, dvs. reglerna i sak, som gällde före ikraftträdandet ska vid prövning i domstol tillämpas på beslut som tillkännagetts genom den kommunala anslagstavlan före ikraftträdandet. Förslaget behandlas i avsnitt 20.1.

## **21.2 Förslaget till lagen (2017:000) om försöksverksamhet med majoritetsstyre**

### **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.*

Förslaget behandlas i avsnitt 5.8.6. Av första stycket följer att majoritetsstyre innebär att ledamöterna och ersättarna i styrelsen väljs enbart ur den politiska majoriteten i fullmäktige. Med politisk majoritet avses sådan majoritet som anges i nuvarande 6 kap. 15 § andra stycket KL (6 kap. 21 § kommunallagen [2017:000]). Den politiska minoriteten består av de övriga partierna i fullmäktige. Sådant val möjliggörs genom föreskriften om att majoriteten får utse ledamöter och ersättare till styrelsen utan att tillämpa regeln om proportionella val i nuvarande 5 kap. 46 § KL (5 kap. 60 § kommunallagen [2017:000]). För att så ska ske krävs att två tredje-

delar av de närvarande ledamöterna röstar för förslaget. Av *andra stycket* framgår vidare att beslut om att införa ett system med majoritetsstyre ska fattas senast den 31 december året före år för ordinarie val.

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

Förslaget behandlas i avsnitt 5.8.6. Paragrafen anger att systemet ska införas när det nyvalda fullmäktige tillsätter styrelsen 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.*

Förslaget behandlas i avsnitt 5.8.6. Av bestämmelsen framgår hur styrelsen bildas i ett system med majoritetsstyre. Bestämmelsen innebär att ålderspresidenten, dvs. den som varit ledamot i fullmäktige längst tid och vid lika tid den som är äldst, får en uppgift i arbetet att bilda styrelse. I bestämmelsen anges att ålderspresidenten, när valresultatet blivit känt, kallar partiernas gruppledare till överläggningar om den nya styrelsens sammansättning. Därefter ger ålderspresidenten en av gruppledarna i uppdrag 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.

*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.*

Förslaget behandlas i avsnitt 5.8.6. Av paragrafen framgår att förslag till ny styrelse ska läggas fram till det nyvalda fullmäktiges första sammanträde. Förslaget ska inte beredas i styrelsen. Fullmäktige

väljer därefter ledamöter och ersättare i styrelsen enligt 6 kap. 18 § kommunallagen (2017:000). Det framgår vidare av paragrafen att förslaget om styrelsens sammansättning är förkastat om mer än hälften av de närvarande ledamöterna i fullmäktige röstar mot förslaget. I annat fall är förslaget godkänt.

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

Förslaget behandlas i avsnitt 5.8.6. Av paragrafen framgår att förfarandet att tillsätta en styrelse enbart bestående av företrädare från den politiska majoriteten ska avbrytas om fullmäktige förkastat gruppledarens förslag till ny styrelse enligt 3 § andra stycket. Försöket med majoritetsstyre faller därigenom och kommunen återgår till ordinarie styrelseform och fullmäktige ska utse en ny styrelse. Undantaget enligt 1 § första stycket från lagen om proportionellt valsätt är då inte längre tillämpligt. Styrelsen ska därför utses proportionellt om det begärs i enlighet med bestämmelserna i 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.*

Förslaget behandlas i avsnitt 5.8.7. Av bestämmelsen framgår att fullmäktige i ett särskilt reglemente ska ange att oppositionen ska ges en god tillgång till information om styrelsens arbete och om pågående ärenden i övrigt. Insynen ska gälla generellt i styrelsens arbete. Det innebär att insynen inte bara gäller skriftliga förslag till beslut utan även andra former av skriftliga underlag som presenteras på styrelsens sammanträden. Hur oppositionen ska ges tillgång till detta får regleras lokalt. Det kan exempelvis ske genom en för enbart oppositionen avsedd webbplats eller genom särskilda föredragningar. Sekretesslagstiftningen kan innebära begränsningar i möjligheten att lämna ut uppgifter.

Vidare ska i reglementet regleras hur oppositionen ska ges god tillgång till administrativt stöd. Det handlar om att 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, utöver redan beslutat lokalt partistöd enligt 4 kap. 30–33 §§ i kommunallagen (2017:000). I kravet på administrativt stöd ligger också att oppositionen måste ges visst tjänstemannastöd för att kunna utarbeta exempelvis förslag till budget.

### 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).*

Förslaget behandlas i avsnitt 5.8.6. *Första stycket* reglerar fullmäktiges möjligheter att rösta om misstroendeförklaring mot styrelsen. Sådant omröstning ska ske om minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det. Det krävs inte någon beredning av frågan om misstroendeförklaring eftersom detta skulle kunna förhindra frågan att komma upp till fullmäktige. Några särskilda skäl för att rösta om misstroendeförklaring finns inte angivna i lagen.

Av *andra stycket* framgår att om fullmäktige med enkel majoritet finner att styrelsen inte har något förtroende ska fullmäktige återkalla uppdragen för samtliga ledamöter och ersättare. Valet av ny styrelse sker då med enkel majoritet och försöket med majoritetsstyre fortsätter. Vad som gäller om fullmäktige vill avsluta försöket regleras i 8 §.

## 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).*

Förslaget behandlas i avsnitt 5.8.6. Av bestämmelsen framgår att fullmäktige med enkel majoritet kan besluta att avsluta en försöksverksamhet med majoritetsstyre. Möjligheten att väcka sådana ärenden följer av den generella regleringen att väcka ärenden i fullmäktige som regleras i 5 kap. 23 § kommunallagen (2017:000). Om fullmäktiges majoritet väljer att avsluta försöket ska fullmäktige utse en ny styrelse. Det ska ske proportionellt om det begärs i enlighet med 5 kap. 60 kommunallagen.

## Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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

Ikraftträdandebestämmelsen anger att 1 § i lagen träder i kraft den 1 juli 2017 och resten av lagen den 1 januari 2018. Förslaget behandlas i avsnitten 5.8.6 och 20.2.

*2. Lagen upphör att gälla vid utgången av 2022.*

Eftersom lagen är en försökslagstiftning ska den upphöra att gälla vid en viss tidpunkt. Den tidpunkten är utgången av 2022. Förslaget behandlas i avsnitt 5.8.6 och 20.2.

## 21.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade

*2 § 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.*

I paragrafens tredje stycke har hänvisningen till 6 kap. 14 § KL ändrats till 6 kap. 20 § kommunallagen (2017:000). I övrigt har språkliga justeringar gjorts i paragrafen på liknande sätt som i förslaget till kommunallag (2017:000).

**4 §** *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.*

Paragrafen har följdändrats med anledning av utredningens förslag om en webbaserad anslagstavla. Den har också språkligt justerats på liknande sätt som i förslaget till kommunallag (2017:000) bl.a. genom att begreppet "kungörelse" har ersatts med "tillkännagivande". Kravet på att informationen till de delegerade om det första sammanträdet måste ske med post har tagits bort och möjliggör information genom bl.a. e-post. Kravet på kungörelse i ortstidning har också tagits bort. Förslaget behandlas i avsnitt 16.11.6.

**7 §** *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.*

I paragrafen har hänvisningen till 5 kap. 8 § KL ändrats till 5 kap. 13 § kommunallagen (2017:000). Enligt den ska ordföranden tillkännage tid och plats för varje sammanträde och uppgifter om de ärenden som ska behandlas. Paragrafen har också språkligt justerats



på liknande sätt som i förslaget till kommunallag (2017:000), bl.a. har begreppet ”kungörelse” ersatts med ”tillkännagivande”. Kravet på tillkännagivande i ortstidning har tagits bort. Förslaget behandlas i avsnitt 16.11.6.

**8 §** *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.*

I paragrafen har hänvisningen till 5 kap. 12–16 §§ KL ändrats till 5 kap. 18–22 §§ kommunallagen (2017:000). I övrigt har språkliga justeringar gjorts.

**9 §** *Varje delegerad har en röst.*

*Rätt att delta i delegerades överläggningar men inte 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 en sådan juridisk person som avses i 10 kap. 2–5 och 7 §§ kommunallagen (2017:000) vid besvarandet 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.*

I *andra stycket 3* har hänvisningen till 3 kap. 16 a–18 b §§ KL ändrats till 10 kap. 2–5 och 7 §§ kommunallagen (2017:000). I övrigt har en språklig justering gjorts i inledningen av stycket.

*11 § 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.*

I paragrafen har hänvisningarna till kommunallagen ändrats. För *första stycket* återfinns bestämmelserna i 4 kap. 11 § KL om ledighet från anställning i 4 kap. 12 § kommunallagen (2017:000). Vidare återfinns bestämmelserna om beslutförhet, jäv, bordläggning och återremiss, offentlighet och ordning, hur ärendena avgörs, interpellationer och frågor samt protokollet i 5 kap. 18–20, 36–46 och 48–62 §§ KL i stället i 5 kap. 17, 44, 45, 47–72 §§ samt 8 kap. 21 § kommunallagen. Genom ändringarna inkluderas även 5 kap. 20 a och 20 b §§ KL.

Hänvisningarna i *andra stycket* till 5 kap. 49–56 §§ KL har ändrats till 5 kap. 62–67 §§ kommunallagen.

Hänvisningen i *tredje stycket* till 5 kap. 62 § KL har ändrats till 8 kap. 21 § kommunallagen.

*15 § 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. 3 § och 7 kap. 3 § kommunallagen (2017:000). Då ska iakttas, att utöver delegerad och ersättare för dele-*

*gerad 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.*

I paragrafens *andra stycke* har hänvisningarna till bestämmelserna om valbarhet i 4 kap. 5 och 6 §§ KL ändrats vad avser förtroendevalda till 4 kap. 3 § och vad avser anställda till 7 kap. 3 § kommunallagen (2017:000).

Paragrafen har i övrigt bl.a. gjorts könsneutral och språkligt justerats.

*17 § 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 avses i 6 kap. 35 § andra stycket kommunallagen ska 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 ska vårdas och förtecknas.*

I paragrafens *första stycke* har hänvisningarna till bestämmelserna i 4 kap. om förtroendeuppdrags upphörande och ledighet från anställning och 6 kap. om styrelsen och övriga nämnder ändrats. Den tidigare hänvisningen till 7 kap. KL har delats upp i en hänvisning vad avser personalföreträdare och partssammansatta organ till 7 kap. 10–25 §§ och en hänvisning vad avser självförvaltningsorgan till 8 kap. 11–15 §§ kommunallagen (2017:000). Den tidigare hänvisningen till 6 kap. 30 § andra stycket KL har ändrats till 6 kap. 35 § andra stycket kommunallagen.

*18 § 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.*

I paragrafens första stycke har hänvisningarna till bestämmelserna om förslag till budget i 8 kap. 6 och 7 §§ KL ändrats till 11 kap. 8 och 9 §§ kommunallagen (2017:000) och språkliga justeringar gjorts.

I andra stycket har hänvisningarna till bestämmelserna om fastställande av budget i 8 kap. 8–10 §§ KL ändrats till 8 kap. 23 § samt 11 kap. 10 och 11 §§ kommunallagen.

*19 § 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 beretts av någon annan än utskottet.*

I paragrafen har hänvisningen till 5 kap. 29–32 §§ KL ändrats till 5 kap. 30–34 §§ kommunallagen (2017:000).

*22 § 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).*

I paragrafens tredje stycke har hänvisningen till kommunallagen ändrats. I övrigt har paragrafen språkligt justerats.

## Överklagande

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

I paragrafen har hänvisningarna till 10 kap. samt 10 kap. 14 och 15 §§ KL ändrats till 13 kap. samt 13 kap. 13 och 15 §§ kommunallagen (2017:000). Tredje stycket har språkligt anpassats till den rubrik som föreslås till 13 kap. 15 § kommunallagen. Rubriken före paragrafen har ändrats från "Besvär" till "Överklagande".

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

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

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny kommunallag och träder i kraft samtidigt som den. I likhet med den lagen finns en övergångsbestämmelse som reglerar när bestämmelserna om överklagande i den hittills gällande kommunallagen ska tillämpas.

## 21.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar

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

I paragrafen har hänvisningen till kommunallagen ändrats.

5 § *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. *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.*

*Första stycket punkten 3 har språkligt justerats.*

*Andra stycket är nytt och anger att en sådan unionsmedborgare som avses 8 kap. 1 § tredje stycket kommunallagen (2017:000) har rösträtt vid en folkomröstning i den kommun som denne bor i. Bestämmelsen i tredje stycket innebär att unionsmedborgaren även har rösträtt vid folkomröstning i ett landsting. Förslagen behandlas i avsnitt 14.11.9.*

13 § *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).*

I paragrafen har hänvisningen till 10 kap. KL ändrats till 13 kap. kommunallagen (2017:000).

## **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

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

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny kommunallag och träder i kraft samtidigt som den. I likhet med den lagen finns en övergångsbestämmelse som reglerar när bestämmelserna om överklagande i den hittills gällande kommunallagen ska tillämpas.

### **21.5 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)**

#### **26 kap.**

*4 § 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 de tillsynsuppgifter som kommunen har enligt denna balk helt eller delvis ska utföras av den andra kommunen. Rätten att besluta i ett ärende får dock inte överlätas 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.*

I 26 kap. 4 § *andra stycket* har hänvisningen till 3 kap. 5 § *andra stycket* kommunallagen (1991:900) ändrats till 6 kap. 6 § *andra stycket* kommunallagen (2017:000). I 7 § *första stycket* har förbudet mot att överlämna beslutsfattandet till en annan kommun formulerats om. Ett tillägg har också gjorts om följderna av ett avtal om överlämnande av uppgifter. Förslagen behandlas i avsnitt 18.9. *Andra stycket* har anpassats till förslaget till ny kommunallag.

### **Ikraftträdande**

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

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny kommunallag och träder i kraft samtidigt som den.

## **21.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor**

### **3 kap.**

*12 § 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.*

Paragrafen har anpassats till förslaget till ny kommunallag. Förslaget behandlas i avsnitt 18.9.



## Ikraftträdande

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

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny kommunallag och träder i kraft samtidigt som den.

### **21.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser**

#### *9 § Förbundsordningen ska ange*

- 1. samordningsförbundets namn och den ort där förbundet ska ha sitt säte, förbundets medlemmar och ändamål,*
- 2. förbundets organisation,*
- 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,*
- 8. förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder och fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna, allt i förhållande till de andelar som medlemmarna ska 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 landsting, på vilket sätt de gemensamma revisorerna ska utses,*
- 14. förfarandet vid en förbundsmedlems utträde ur förbundet,*

15. förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning samt grunderna för skifte av förbundets behållna 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.

Paragrafens punkt 7 har ändrats så att det i förbundsordningen ska anges vilken webbplats som samordningsförbundets anslagstavla finns på. Webbplatsen kan endera vara en självständig för förbundet eller någon av de samverkande kommunernas eller landstingens. Förslaget behandlas i avsnitt 16.11.7. Punkten 13 har ändrats på så vis att det endast framgår att förbundsordningen i fråga om förbund med en eller flera gemensamma revisorer för kommuner och landsting ska ange på vilket sätt som revisorerna ska utses. Det innebär bl.a. att förbundsordningen för dessa samordningsförbund ska ange från vilka förbundsmedlemmar revisorerna ska väljas (jfr avsnitt 18.4.5).

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

I paragrafen har hänvisningen till 4 kap. 7 § KL ändrats till 4 kap. 9 § kommunallagen (2017:000) och ”ägt rum” i likhet med förslaget till kommunallag ändrats till ”hållits”.

16 § 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 mandattid i kommun- eller landstingsfullmäktige har löpt ut medför inte att upp-

*draget 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.*

I paragrafen har hänvisningarna till 4 kap. 8–10 §§ och 11 § första stycket KL ändrats till 4 kap. 7, 8, 10 §§ och 12 § första stycket kommunallagen (2017:000).

*19 § 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 motsvarande 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 tillkännages på förbundets anslagstavla. Vidare ska i fråga om sammanträde för fastställande av budgetbestämmelserna i 9 kap. 11 § kommunallagen gälla.*

I paragrafen har hänvisningarna till bestämmelserna i 4 kap. och 6 kap. KL ändrats till deras motsvarigheter i samma kapitel i kommunallagen (2017:000). Bestämmelserna i 6 kap. 20 § KL återfinns dock i 3 kap. 5 § första och andra styckena kommunallagen.

*21 § 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 lands-ting 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.*

I paragrafen har hänvisningarna till bestämmelserna i 8 kap. KL ändrats till deras motsvarigheter i 11 kap. kommunallagen (2017:000). Bestämmelserna i 8 kap. 10 § återfinns med vissa ändringar i 8 kap. 23 § kommunallagen.

**25 §** *Ett samordningsförbunds räkenskaper och årsredovisning samt styrelsens förvaltning ska granskas av en revisor för varje 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 mandattid 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.*

Hänvisningarna i paragrafen till bestämmelser i 4 kap. KL har ändrats och setts över. Bestämmelserna som hänvisas till avser valbarhet för ledamöter, revisorer och ledande tjänstemän. Första stycket har språkligt justerats.

**26 §** *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 tillämpas 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.*

I paragrafens *första stycke* har hänvisningarna till bestämmelserna om revision ändrats från 9 kap. 4–17 §§ KL till motsvarigheterna i 12 kap. kommunallagen (2017:000). I *andra stycket* har bestämmelsen om anslag av revisorernas protokoll ändrats så att det i stället för att anslag behöver ske på anslagstavlan i varje kommun eller landsting som är medlem, räcker med att protokollet tillkännages på förbundets anslagstavla. Förslaget behandlas i avsnitt 16.11.7.

**28 §** *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.*

*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.*

I paragrafen har hänvisningen till 10 kap. KL om överklagande ändrats till 13 kap. kommunallagen (2017:000). Första stycket har även språkligt justerats.

## **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

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

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

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny kommunallag och träder i kraft samtidigt som den. I likhet med den lagen finns en övergångsbestämmelse som reglerar när bestämmelserna om överklagande i den hittills gällande kommunallagen ska tillämpas.

## 21.8 Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)

14 § *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.*

I paragrafens första stycke har förbudet mot att överlämna beslutsfattandet till en annan kommun formulerats om. Ett tillägg har också gjorts om följderna av ett avtal om överlämnande av uppgifter. Begreppet ”kontrolluppgifter” har ersatts med ”uppgifter”. Förslagen behandlas i avsnitt 18.9. *Andra och tredje styckena* har anpassats till förslaget till ny kommunallag.

### **Ikraftträdande**

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

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny kommunallag och träder i kraft samtidigt som den.

## 21.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter

15 § *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.*

I paragrafens första stycke har förbudet mot att överlämna beslutsfattandet till en annan kommun formulerats om. Ett tillägg har också gjorts om följderna av ett avtal om överlämnande av uppgifter. Förslagen behandlas i avsnitt 18.9. Andra och tredje styckena har anpassats till förslaget till ny kommunallag.

### **Ikraftträdande**

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

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny kommunallag och träder i kraft samtidigt som den.

## **21.10 Förslaget till lag om ändring i fjärrvärmelagen (2008:263)**

*38 § Om en sådan juridisk person som avses i 10 kap. 2–5 och 7 §§ kommunallagen (2017:000) bedriver fjärrvärmeverksamhet, ska verksamheten bedrivas på affärsmässig grund.*

*39 § 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.*

Paragraferna har anpassats till förslaget till ny kommunallag. Förslaget behandlas i avsnitt 18.9.

## **Ikraftträdande**

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

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny kommunallag och träder i kraft samtidigt som den.

### **21.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter**

#### **1 kap.**

*2 § Det krav på anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:000) 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 § Trots bestämmelserna i 2 kap. 7 och 8 §§ kommunallagen (2017:000) ska verksamheten bedrivas på affärsmässiga grunder 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 §** *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. 38 § kommunallagen (2017:000).*

**4 a §** *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. 38 § kommunallagen (2017:000).*

**5 §** *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 §** *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.*

Paragraferna har anpassats till förslaget till ny kommunallag genom att hänvisningarna setts över. Förslaget behandlas i avsnitt 18.9.

## Ikraftträdande

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

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny kommunallag och träder i kraft samtidigt som den.

### **21.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel**

*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.*

I paragrafens första stycke har förbudet mot att överlämna beslutsfattandet till en annan kommun formulerats om. Ett tillägg har också gjorts om följderna av ett avtal om överlämnande av uppgifter. Uttrycket ”komma överens” har ersatts med ”träffa avtal” och begreppet ”kontrolluppgifter” har ersatts med ”uppgifter”. Förslagen behandlas i avsnitt 18.9. Andra stycket har anpassats till förslaget till ny kommunallag.

## Ikraftträdande

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

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny kommunallag och träder i kraft samtidigt som den.

### **21.13 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)**

#### **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 tillkännages på den anslagstavla som avses i 9 kap. 7 § 10 kommunallagen (2017:000),*

*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 fått laga kraft.*

Paragrafens *andra stycke 1* har anpassats till förslaget om en webbaserad anslagstavla. Förslaget behandlas i avsnitt 16.11.8. I *andra stycket 3* har begreppet ”vunnit laga kraft” ersatts med ”fått laga kraft”, se avsnitt 18.7.4.

## Ikraftträdande

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

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny kommunallag och träder i kraft samtidigt som den.

## 21.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

*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. 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.*

Paragrafen har anpassats till förslaget till ny kommunallag. Förslaget behandlas i avsnitt 18.9.

### **Ikraftträdande**

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

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny kommunallag och träder i kraft samtidigt som den.

## 21.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion

*6 § 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.*

I paragrafens första stycke har ett tillägg har gjorts om följderna av ett avtal om överlämnande av uppgifter. Uttrycket ”ingå en överenskommelse” har ersatts med ”träffa avtal” och begreppet ”kontrolluppgifter” har ersatts med ”de uppgifter”. Förslagen behandlas i avsnitt 18.9. Andra stycket har anpassats till förslaget till ny kommunallag.

### **Ikraftträdande**

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

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny kommunallag och träder i kraft samtidigt som den.

## **21.16 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer**

*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.*

I paragrafens *första stycke* har ett tillägg har gjorts om följderna av ett avtal om överlämnande av uppgifter. Förslaget behandlas i avsnitt 18.9. *Andra stycket* har anpassats till förslaget till ny kommunallag.

### **Ikraftträdande**

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

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny kommunallag och träder i kraft samtidigt som den.

## **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)**

*2 § 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.*

I paragrafens *första stycke* har hänvisningen till kommunallagen justerats. I *andra stycket* har terminologin anpassats till utredningens förslag om en webbaserad anslagstavla.

### **Ikraftträdande**

*Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.*

Ändringarna i förordningen är föranledda av förslaget till ny kommunallag och träder i kraft samtidigt som den.

# Särskilt yttrande

## **Särskilt yttrande av experterna Helena Linde, Anna Lindström, Barbro Naroskyin och Anna Sandborgh**

Den särskilde utredaren har tillsammans med sekretariatet gjort ett gediget arbete och det har varit en lärorik upplevelse för oss alla. Den viktiga frågan om kommunal kompetens i förhållande till utrymmet för generell avtalssamverkan lämnas dock orörd och det beklagar vi.

Det omfattande utredningsarbetet innehåller en lång rad förslag till små och stora förändringar. Allt kommenteras inte här – och vi förutsätter en bred – och framförallt lång remiss där kommuner, landsting och regioner bereds en reell möjlighet till en noggrann granskning. Inför det kommande remissarbetet vill vi lyfta fram något av det vi ser positivt på och en del vi ser som mindre ändmålsenligt.

Särskilt positivt ser vi på den genomgång av EU-rätten som betänkandet redovisar. Den är viktig för förståelsen av samspelet mellan den nationella rätten och den europarättsliga regleringen i fråga om konkurrens och förutsättningar att ta ansvar för det som är av allmänintresse. Betänkandet ger en förtjänstfull start på den kunskapsresa som ligger framför svensk förvaltning när det gäller offentlig finansiering av lokala tjänster med starka inslag av marknadsmekanismer. En hänvisning i kommunallagen förändrar i sig inte rättsläget men stärker incitamentet att beakta de möjligheter och begränsningar europarätten ger när det gäller det som är av allmänt ekonomiskt intresse.

En annan bra modernisering rör utredarens överväganden och förslag när det gäller den elektroniska anslagstavlan. Förslagen ligger väl i tiden och framstår som angelägna och naturliga.

Inom ramen för direktivets uppdrag att göra en lagteknisk översyn har utredaren gått mycket långt – och det är vanskligt. Genom-

gången av kommunallagens begrepp är bra, men de föreslagna strukturförändringarna grundas inte på någon djupare behovsanalys och motiveras inte heller av de materiella förslag som läggs fram. När strukturen i 1991 års kommunallag nu föreslås brytas upp med fler kapitel leder det också till att det behövs korsreferenser alternativt dubblering av regler. Det gäller t.ex. reglerna om jäv som måste återkomma på flera ställen.

I förslaget synliggörs de anställda och förvaltningens betydelse. Det är värdefullt, men inget hindrar att ett sådant behov tillgodoses genom att de regler om förvaltningen som behövs placeras i organisationskapitlet. En ny struktur som innebär att bestämmelser flyttas och får mindre språkliga justeringar har inte stor effekt i sak i alla fall inte vid första påseende. Däremot har lagstiftningstekniken den olyckliga konsekvensen att kommunallagens många mottagare inte får samma tillgång till bakgrunden till att reglerna ser ut som de gör.

I förslaget till ny struktur finns ett nytt kapitel om samverkan – men det innehåller inte mycket nytt. Frågan om bättre förutsättningar för samverkan grundad på avtal förbigås – och det är olyckligt. Kommuner, landsting och regioner behöver rättsligt stabila förutsättningar för avtalssamverkan. För att klara personalförsörjningen på specialistfunktioner och för de många enkla tjänster som bäst hanteras inom den lokala offentliga förvaltningen behövs flexibla och enkla samarbetslösningar. En kommunallag som gör anspråk på att vara ”för framtiden” ska erbjuda de verktyg som behövs idag – och imorgon. Kommunallagen behöver därför erbjuda ett väl avvägt rättsligt utrymme för enklare avtalssamverkan som också ansluter till de nya upphandlingsdirektiven.

Avslutningsvis vill vi uttrycka vår djupa tveksamhet till utredarens förslag om att utvidga medlemskapet till företag med fast driftställe och till ideella föreningar med verksamhet lokalt. Genom förslaget utvidgas rätten att begära laglighetsprövning till dessa organ. Laglighetsprövning är till sin natur ett slags ”medborgartalan”. Prövningen kan bara leda till att beslut som innehåller formella felaktigheter kan undanröjas. Att låta prövningsmöjligheten utvecklas till ett verktyg för tydliga partsintressen leder i en helt annan riktning. Dessutom riskerar förslaget att bromsa lokala beslutsprocesser och öka antalet laglighetsprövningar.



# Litteratur- och källförteckning

## Offentligt tryck

### *Propositioner*

Prop. 1965:60 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt m.m.

Prop. 1969:112 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i landstingslagen den 14 maj 1954 (nr 319), m.m. given Stockholms slott den 25 april 1969

Prop. 1972:5 Med förslag till skadeståndslag m.m.

Prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. given Stockholms slott den 16 mars 1973

Prop. 1975:103 Med förslag till ny aktiebolagslag m.m.

Prop. 1975/76:187 Om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m.

Prop. 1978/79:181 Om lokala organ i kommunerna

Prop. 1979/80:2 Med förslag till ny sekretesslag m.m.

Prop. 1979/80:54 Om försöksverksamhet med lokala organ för specialreglerad kommunal förvaltning i kommunerna

Prop. 1981/82:4 Om omval av kommunal och landstingskommunala nämnder m.m.

Prop. 1983/84:120 Om regeringens befattning med besvärärenden

Prop. 1984/85:200 Om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder

Prop. 1985/86:80 Om ny förvaltningslag

Prop. 1987/88:69 Om Europakonventionen och rätt till domstolsprövning i Sverige

Prop. 1990/91:117 Ny kommunallag

- Prop. 1993/94:65 En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.
- Prop. 1993/94:188 Lokal demokrati
- Prop. 1994/95:27 Fortsatt reformering av instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna
- Prop. 1996/97:52 Den kommunala redovisningen
- Prop. 1996/97:105 Kommunal samverkan
- Prop. 1997/98:99 Aktiebolagets organisation
- Prop. 1998/99:66 En stärkt kommunal revision
- Prop. 1999/2000:79 Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken
- Prop. 1999/2000:115 Vissa kommunalekonomiska frågor
- Prop. 2000/01:147 Offentliganställdas bisysslor
- Prop. 2001/02:80 Demokrati för det nya seklet
- Prop. 2001/02:122 Åtgärder mot kommunalt domstolstrots
- Prop. 2001/02:190 Riksrevisionen
- Prop. 2002/03:119 Reformerad räddningstjänstlagstiftning
- Prop. 2003/04:105 God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting
- Prop. 2004/05:140 Genomförandet av transparensdirektivet
- Prop. 2005/06:24 Förändrad länsindelning m.m.
- Prop. 2005/06:55 Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting
- Prop. 2007/08:63 Djurskyddskontroll m.m. i statlig regi
- Prop. 2008/09:21 Kommunala kompetensfrågor m.m.
- Prop. 2008/09:74 Vårdval i primärvården
- Prop. 2008/09:187 Genomförande av tjänstedirektivet
- Prop. 2009/10:46 Oberoendet i den kommunala revisionen
- Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag
- Prop. 2009/10:185 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler
- Prop. 2009/10:203 Ny lag om brandfarliga och explosiva varor
- Prop. 2009/10:245 Folkbokföring av personer med anknytning till internationella organ

- Prop. 2010/11:166 Följdändringar med anledning av införandet av skatteförfarandelagen
- Prop. 2011/12:149 Bättre tillgång till kommunala föreskrifter
- Prop. 2011/12:172 Kommunala resultatutjämningsreserver
- Prop. 2012/13:84 Olagligt statsstöd
- Prop. 2012/13:147 Ny bibliotekslag
- Prop. 2012/13:157 Anmälan enligt tjänstedirektivet av förslag till vissa kommunala föreskrifter
- Prop. 2012/13:164 Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019
- Prop. 2013/14:1 Budgetproposition för år 2014
- Prop. 2013/14:5 Vital kommunal demokrati
- Prop. 2013/14:37 Tillgänglighet och deltagande i val
- Prop. 2013/14:46 Regionalt utvecklingsansvar i Jönköpings, Örebro och Gävleborgs län
- Prop. 2013/14:100 2014 års ekonomiska vårproposition
- Prop. 2013/14:118 Privata utförare av kommunal verksamhet
- Prop. 2013/14:122 Regionalt utvecklingsansvar i Östergötlands, Kronobergs och Jämtlands län
- Prop. 2013/14:126 En enklare planprocess
- Prop. 2013/14:198 Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering
- Prop. 2014/15:1 Budgetproposition för år 2015

### *Skrivelser*

- Skr. 2011/12:102 Utvecklingen inom den kommunala sektorn
- Skr. 2012/13:140 2013 års redogörelse för företag med statligt ägande
- Skr. 2013/14:102 Utvecklingen inom den kommunala sektorn

*Utskottsbetänkanden*

- Bet. KU 1967:32 Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i kommunallagen m.m., innebärande ändrade delegationsregler, jämte motioner
- Bet. KU 1976/77:25 Med anledning av propositionerna 1975/76:187 om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m. och 1976/77:1 om minskad statlig detaljreglering av kommunerna samt motioner
- Bet. 1998/99:KU24 Kommunala kompetensfrågor
- Bet. 1990/91:KU38 Ny kommunallag
- Bet. 2002/03:KU21 Frågor om kommunal kompetens
- Bet. 2005/06:SoU26 Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre
- Bet 2007/08:SoU8 Rapporteringsskyldighet av ej verkställda beslut enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade m.m.
- Bet. 2010/11:KU24 Kommunala och regionala frågor
- Bet. 2013/14:KU41 Privata utförare av kommunal verksamhet

*Riksdagskrivelser*

Rskr. 2013/14:280

*Utrednings- och kommittébetänkanden*

- SOU 1975:41 Kommunal demokrati
- SOU 1978:84 Instansordningen i kommunalbesvärsmål
- SOU 1981:53 Stockholms kommunala styrelse
- SOU 1982:41 Överklagande av kommunala beslut
- SOU 1989:64 Kommunalbot
- SOU 1989:108 Förtroendevald på 90-talet
- SOU 1990:24 Ny kommunallag
- SOU 1991:106 Domstolarna inför 2000-talet
- SOU 1992:72 Det kommunala medlemskapet

- SOU 1993:90 Lokal demokrati i utveckling
- SOU 1993:109 Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lag-trots
- SOU 1994:2 Kommunerna, landstingen och Europa
- SOU 1998:71 Den Kommunala Revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument
- SOU 2000:1 En uthållig demokrati! – Politik för folkstyrelse på 2000-talet
- SOU 2001:48 Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting
- SOU 2001:76 God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting
- SOU 2003:48 Införlivande av transparensdirektivet
- SOU 2004:107 Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting
- SOU 2007:11 Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation
- SOU 2007:72 Kommunal kompetens i utveckling
- SOU 2008:32 Avskaffande av revisionsplikten för små företag
- SOU 2008:38 EU, allmännyttan och hyrorna
- SOU 2009:08 Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion
- SOU 2009:34 Förenklingar i aktiebolagslagen m.m.
- SOU 2009:71 EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet
- SOU 2010:29 En ny förvaltningslag
- SOU 2011:67 Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – vägen till effektivare e-förvaltning
- SOU 2011:69 Olagligt statsstöd
- SOU 2012:30 Vital kommunal demokrati
- SOU 2012:91 Ett effektivare plangenomförande
- SOU 2013:12 Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling
- SOU 2013:34 En effektivare plan- och bygglovsprocess
- SOU 2013:47 Effektivare bredbandsstöd

- SOU 2013:53 Privata utförare – kontroll och insyn  
SOU 2014:14 Effektiv och rättsäker PBL-överprövning  
SOU 2014:51 Nya regler om upphandling  
SOU 2014:69 En lag om upphandling av koncessioner  
SOU 2014:76 Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål

#### *Departementsserien*

- Ds 1995:27 Kommunalt domstolstrots och lagtrots: ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning  
Ds 2000:53 Kommunalt domstolstrots  
Ds 2009:11 Oberoendet i den kommunala revisionen  
Ds 2014:1 Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning  
Ds 2014:25 Nya regler om upphandling

#### *Finska propositioner*

- Proposition till finska kommunallagen, RP 192/1994  
Proposition till finska kommunallagen, RP 268/2015

### **Övrigt**

- Anjou, Leif, Strategier för kommunpolitisk styrning – framgångsrik styrning av välfärdsproduktion i primärkommuner och landsting, 2013  
Bengtsson, Mats och Karlsson, David, Demokratins svängrum, Lokalpolitikens roll i den specialreglerade verksamheten, 2012  
Berg, Andreas, Gissur Erlingsson, Sjölin, Mats och Öhrvall, Richard, Allmän nytta eller egen vinning en ESO-rapport om korruption på svenska, ESO 2013:2  
Bernt, Jan Fridthjof och Overå, Oddvar, Kommuneloven med kommentarer, 2011  
Bohlin, Alf, Kommunalrättens grunder 6 uppl., 2011

- Björkman, Ulla och Riberdahl, Curt, Det kommunala förtroendeuppdraget, 1997
- Blomberg, Kristina, Vårt att veta om personuppgiftslagen, 2012
- Cregård, Anna och Solli, Rolf, En spekulering om ledningsformen i kommuner, SKL, 2012
- Dalman, Lena, Linde, Helena, Ljung, Magnus, Petersén, Leif, Reuterfors Mattson, Irene, Torngren, Håkan, och Wikell, Stefan, Kommunallagen – med kommentarer och praxis, 5 uppl., 2011
- Dalman, Lena, Några reflektioner kring laglighetsprövning och EUF-fördragets regler om statligt stöd, Förvaltningsrättslig Tidskrift, 2011, s. 597–613
- Diamant, Adam, Revisors oberoende – om den svenska oberoenderegleringens utveckling, dess funktion och konstruktion, 2004
- Eriksson, Anna, Två kommunchefer tänker bättre än en, Dagens Samhälle, nr 16, den 24 april 2014
- Erlingsson, Gissur, Fogelgren, Mattias, Olsson, Fredrik, Thomasson, Anna och Öhrvall, Richard, Hur styrs och granskas kommunala bolag? – Erfarenheter och lärdomar från Norrköpings kommun, 2014
- ESV, Uppdrag att analysera konsekvenser av EU-kommissionens förslag till direktiv om e-fakturerings i offentlig sektor, 2013
- EU-kommissionen, EU:s bidrag till aktivt åldrande och solidaritet mellan generationerna, 2012
- European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services (Ceep), Public services in the european union & in the 27 member states, maj 2010
- Flint, David, Philosophy and Principles of Auditing, 1988
- Forsman, Malin, Internetpublicering och sociala medier, 2011
- Företagarna, Osund konkurrens – fortfarande ett problem för små företag, rapport juli 2013
- Garde, Jens och Revsbech, Karsten, Kommunalret, 2011
- Gilljam, Mikael, Karlsson, David, och Sundell, Anders, Politik på hemmaplan, Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om politik och demokrati, 2010
- Harjula, Heikki, och Prättälä, Kari, Kommunallagen – bakgrund och tolkning, 1996

- Hedelin, Johan, Kommunal konkurrensrätt, 2013
- Hettne, Jörgen, EU, lokala marknader och allmänintresset, Europapolitisk analys, Sieps 2011:3
- Hettne, Public Services and State Aid – is a Decentralisation of State Aid Policy Necessary?, Sieps 2011:14
- Hollander, Anna och Madell, Tom, Socialtjänst på entreprenad, Förvaltningsrättslig Tidskrift, 2003, s. 15–47
- Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliason, Marianne, och Regner, Göran, Grundlagarna, 2006
- Holmberg Sören och Rothstein Bo (red), Good Government – the relevance of Political Science, 2012
- Häggroth, Sören och Andersson, Lars M, Kommunala vägval, 2012
- Höök, Johan, Intern kommunal kompetensfördelning, 2000
- Indén, Tobias, Kommunen som konkurrent, 2008
- Indén, Tobias, EU:s statsstödsrätt – En introduktion, 2010
- Jusek, Kommundirektörsföreningen i Sverige, Politiker och tjänstemän i medborgarnas tjänst, 2014
- Kaijser, Fritz och Riberdahl, Curt, Kommunallagarna II, 1983
- Kommunelovene i Norden – En kartlegging og sammenligning, HiOA rapport 2013 nr 13
- Konkurrensverket, Konkurrenten i Sverige, rapport 2013:10
- Konkurrensverket, Kartläggning av kommunala bolags försäljningsverksamhet – I konflikt med privata företag, rapport 2014:3
- Konkurrensverket, Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat, rapport 2004:4
- Lindquist, Ulf, Kommunala befogenheter, 2011
- Lindquist, Ulf och Losman, Sten, Kommunallagen i lydelsen den 1 januari 2013, 2013
- Lundin, Olle, Kommunal revision – en rättslig analys, 1999
- Lundin, Olle, Revision reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet, ESO 2010:6
- Lundin, Olle, Oberoende i kommunal revision – en studie av den kommunala revisionens oberoende, 2007



- Madell, Tom, Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv, Sieps 2011:8
- Marcusson, Lena, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, 1989
- Marcusson, Lena, Laglighets- och lämplighetsprövning – en titt i backspiegeln och framåt, Festskrift till Håkan Strömberg, 1992
- Mattisson, Ola, Erfarenheter av konkurrensutsättning, SKL, 2011
- Montin, Stig, Från demokrati till management: Decentralisering inom kommunerna, Statsvetenskaplig Tidskrift, 1989:2
- Montin, Stig, Den kommunala multiorganisationen. Om nya normer och institutioner i kommunerna under 1980-talet, Statsvetenskaplig tidskrift, 1990:3
- Montin, Stig, Politik och förvaltning i förändring – en forskningsbaserad översikt, SKL, 2012
- Myndigheten för radio och tv, Medieutveckling 2013
- Nordicom – Sveriges Mediebarometer 2012
- Nordic Investor Services, Styrelseutvärdering i kommun- och landstingsägda bolag, 2013
- Nyberg, Linda, EU i lokalpolitiken – en undersökning av dagordningar från kommuner, landsting och regioner, 2010
- Paulsson, Gert, Den politiska viljan och verksamheten – En studie av de politiska beslutens inverkan på verksamheten, 2009
- Regeringskansliet, Verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande, 2013
- Riberdahl, Curt, Nämndledamöters revisionsansvar vid reservationer och avstående, Förvaltningsrättslig Tidskrift, 2003, s. 479–489
- Saxi, Hans-Petter m.fl., Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv, 2014
- SCB, Offentligt ägda företag 2012
- Sjöberg, Sven, Det kommunala besvärsinstitutet, 1948
- SKL, Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag: erfarenheter och idéer, 2006
- SKL, Självkostnadskalkylering vid konkurrensutsättning och införande av valfrihetssystem, 2009
- SKL, Framtidens utmaning – välfärdens långsiktiga finansiering, 2010

- SKL, Revisorernas ekonomi i kommunerna, 2012
- SKL, Några fakta om förtroendevalda revisorer i kommuner och landsting 2012
- SKL, Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän, 2012
- SKL, Den kommunala revisionens förtroende – undersökning i kommuner, landsting och regioner, 2013
- SKL, Tänk om Håbo vore Hafnarfjördur. Lokal demokrati och styrning i Norden, 2013
- SKL, God revisions sed i kommunal verksamhet, 2014
- SKL, Ekonomirapport 2014
- SKL, På gång inom EU 2014
- SKL, Den svårförutsägbara framtiden – en jämförelse av två framtidskalkyler, 2014
- Stattin, Daniel, Kommunal aktiebolagsrätt, 2007
- Statskontoret, EU:s påverkan på kommuner och landsting, 2005:12
- Statskontoret, Ett EU-perspektiv på statlig styrning av kommunala verksamheter, 2005:12A
- Statskontoret, Djurskyddskontrollens utveckling, 2011:23
- Statskontoret, Mark, bostadsbyggande och konkurrens – en granskning av den kommunala markanvisningsprocessen, 2012:25
- Statskontoret, Verkställighet och rättelse av kommunala beslut, rapport 2012:6
- Sundberg, Halvar, Kommunalrätt, 1947
- Sundström, Björn och Tingvall, Lennart, Färre kommuner? Om små kommuner problem och utmaningar, Ansvarskommitténs skriftserie, 2006
- Thomsen, Hans B, Christensen, Pernille och Schonau, Christian, Lov om kommunernas styrelse – normalföretningsorden, 2004
- Tidningsutgivarna (TU), Svensk dagspress 2012, Fakta om marknad och medier
- Tillitens gränser – granskningskommissionens slutbetänkande, 2013
- Transparency International Sverige, Korruption i kommuner och landsting, 2012

- Virtanen, Martti och Valkama, Pekka, Competitive Neutrality and Distortion of Competition: A conceptual View, *World Competition* 32, no 3 (2009), s. 393–407
- Wehlander, Caroline, 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.), 2011
- Warnling-Nerep, Wiveka, Lagerqvist Veloz Roca, Annika, Reichel, Jane, *Statsrättens grunder*, 2011
- Willmesten, Tord, *Ordförerrollen: Lokalt politiskt ledarskap i praksis, Kommuneloven 20 år*, 2012
- Öman, Sören och Lindblom, Hans-Erik, *Personuppgiftslagen, En kommentar*, 2011



# Kommittédirektiv 2012:105

## En kommunallag för framtiden

Beslut vid regeringssammanträde den 11 oktober 2012

### Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå en modernisering av kommunallagen (1991:900). 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.

Utredaren ska bl.a.

- beskriva hur kommunernas och landstingens huvudmannaskap för verksamhet som bedrivs i privat regi är reglerat, särskilt i fråga om kommunernas och landstingens ansvar för kontroll och uppföljning respektive statens ansvar för tillsyn,
- analysera hur gränsdragningen mellan det kommunala ansvaret och det ansvar statliga tillsynsmyndigheter har för verksamhet som utförs i privat regi (kommunal entreprenad) kan tydliggöras,
- utreda förutsättningarna för att tydliggöra det kommunala ansvaret för ökad insyn i kommunala entreprenader och, om det bedöms lämpligt, lämna förslag till en generell reglering som ålägger kommunerna en skyldighet att tillförsäkra allmänheten sådan insyn,

- överväga behovet av en generell reglering som syftar till att ge medborgarna tillgång till information som behövs för att kunna välja utförare av kommunalt finansierad verksamhet,
- överväga om det finns behov av att i kommunallagen reglera de anställdas roll och särskilt överväga behovet av en reglering av de anställdas beslutanderätt,
- 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,
- analysera hur bestämmelserna i kommunallagen förhåller sig till unionsrätten,
- särskilt överväga hur den unionsrättsliga regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse förhåller sig till regleringen av kommunal verksamhet,
- göra en utvärdering av den fria nämndorganisationen, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att föreslå några grundläggande förändringar av den statliga tillsynen. Det ingår inte heller i uppdraget att hantera frågan om meddelarskydd, att föreslå att de privata företagen ska omfattas av offentlighetsprincipen eller att överväga eller föreslå ändringar i grundlag. Utredaren ska vidare väga eventuella förslag mot de konsekvenser som de får avseende ökad administrativ belastning för kommuner, landsting och domstolar.

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 ska redovisas senast den 30 juni 2013. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 mars 2015.

### **Behovet av en översyn**

Huvuddelen av den offentliga välfärden till medborgarna tillhandahålls av kommuner och landsting. De grundläggande ramarna för hur den kommunala organisationen ska fungera anges i kommunal-

lagen. I kommunallagen regleras allmänna befogenheter, organisation och verksamhetsformer, de förtroendevalda, fullmäktige, styrelser och nämnder, ekonomisk förvaltning, revision och laglighetsprövning av kommunala beslut. Många av de uppgifter som kommuner och landsting ansvarar för regleras även i speciallagstiftning, t.ex. i skollagen (2010:800) och socialtjänstlagen (2001:453).

I början på 1990-talet antogs den nuvarande kommunallagen som bl.a. medförde en betydligt större frihet för kommuner och landsting att bestämma över sin organisation. Kommunallagen har sedan dess ändrats och uppdaterats på en del punkter men någon större samlad översyn har inte gjorts. Samtidigt har förändringar i omvärlden och politiska beslut medfört att förutsättningarna för kommuner och landsting att utföra sina uppgifter förändrats. EU-medlemskapet, ökad konkurrensutsättning, ökade krav på likformighet och likvärdighet, önskemål om ökad mångfald i utbudet genom fler aktörer, vissa möjligheter att ta över statliga uppgifter samt ökade krav på användning av ny teknik är exempel på sådana förändringar. Vidare påverkas kommuner och landsting av andra förändringar, såsom ut- och inflyttning, stora pensionsavgångar, ökade krav på kompetens, ekonomiska utmaningar, större skillnader inom landet och ofta en ökad komplexitet i många frågor. Förändringarna har medfört att det finns skäl att överväga en modernisering av kommunallagen.

Genom en ökad konkurrens och allt fler privata aktörer inom välfärdstjänsterna har valmöjligheterna för medborgarna ökat, vilket också utnyttjas av allt fler. Konkurrensutsättningen kan också ha positiva effekter på de kommunala verksamheterna när det gäller kvalitet och effektivitet. Det finns skäl att anta att andelen privata utförare kommer att fortsätta att öka och då även inom flera områden. En sådan utveckling ökar behovet av tydliga och goda förutsättningar för såväl staten, kommunerna och landstingen, som privata utförare när det gäller att bedriva sin verksamhet.

Alltmer av den kommunala verksamheten utförs av privata aktörer. Kommuner och landsting har dock fortfarande huvudmannskapet och ansvaret för de verksamheter som utförs på entreprenad. Det finns anledning att analysera bl.a. om kraven på kommunernas och landstingens uppföljning av privata utförare behöver tydliggöras. Det bör även övervägas vilket informationsansvar som bör gälla för kommunerna och landstingen gentemot allmänheten.

De anställdas roll i kommuner och landsting har förändrats sedan kommunallagen trädde i kraft, och det finns skäl att se över vissa frågor rörande de anställdas roll och beslutanderätt. Vidare innehåller regelverket om laglighetsprövning av kommunala beslut en del otydligheter, och ändamålsenligheten av regleringen kan ifrågasättas i vissa avseenden. EU-rätten har fått en allt större betydelse för de kommunala verksamheterna. Det bör därför övervägas hur bestämmelserna i kommunallagen förhåller sig till unionsrätten. Utöver detta finns det även behov av att göra en lagteknisk översyn av kommunallagen och en utvärdering av den fria nämndorganisationen.

### Utgångspunkter för uppdraget

Det är väsentligt att kommunerna och landstingen har goda förutsättningar att kunna upprätthålla eller förbättra sin service till medborgarna. De regler som styr verksamheten måste vara anpassade till den verklighet som kommuner och landsting arbetar i och medge möjligheter till lokal anpassning. Samtidigt måste det finnas en tydlighet, stabilitet och flexibilitet så att regelverket kan passa såväl kommuner som landsting och oavsett om de är stora eller små. Det ska t.ex. tydligt framgå vem som ansvarar för vad. Staten har ett ansvar att se till att det finns grundläggande förutsättningar för kommuner och landsting att bedriva sin verksamhet och organisation på ett effektivt sätt. En modern, tydlig och effektiv reglering är en viktig grund för kommunernas och landstingens möjligheter att möta nuvarande och kommande utmaningar.

Utgångspunkter för uppdraget är

- 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.



## Uppdraget

### *Kommunalt ansvar i förhållande till privat utförd verksamhet*

Kommunerna och landstingen har det yttersta ansvaret för verksamheten

Kommunerna och landstingen är huvudmän för ett stort antal verksamheter. Privata aktörer anlitas i allt högre utsträckning för utförande av denna kommunala verksamhet. Att utförandet av kommunal verksamhet överläts på privata aktörer syftar ofta till att öka mångfalden av utförare och valmöjligheterna för brukarna. Konkurrens stimulerar också till en bättre användning av samhällets resurser och gör det möjligt för nya företag att komma in på marknaden. Konkurrens stärker även de svenska företagens förmåga att hävda sig på internationella marknader.

Andra aktörer än offentliga huvudmän kan ges tillträde till marknaden på olika sätt. På exempelvis vård- och omsorgsområdet ges privata aktörer tillträde bl.a. efter kommunens eller landstingets offentliga upphandling eller genom att huvudmännen tillämpar olika typer av valfrihetssystem. På skolområdet är möjligheterna för kommunerna att överlåta kommunal verksamhet åt privata aktörer (kommunal entreprenad) mer begränsade.

I kommunallagen finns ett fåtal bestämmelser av generell karaktär som rör kommuners och landstings ansvar för kontroll och uppföljning. Av 3 kap. 19 § kommunallagen följer att kommunen ska säkerställa att det finns möjlighet att kontrollera och följa upp verksamhet som överlämnats till annan. Vidare anges i 6 kap. 7 § kommunallagen att de kommunala nämnderna ska se till att verksamheten inom respektive område bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt och enligt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detta gäller även verksamhet som överlämnats till privatägda företag.

Även om kommuner och landsting överlåter åt privata aktörer att utföra delar av sin verksamhet är det kommunerna och landstingen som i egenskap av huvudmän har det yttersta ansvaret för att verksamheten utförs i enlighet med de regler som finns på respektive område.

Den verksamhet som bedrivs i privat regi inom socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens områden är upphandlad och avtalad av kommunen respektive landstinget, alternativt godkänd inom ett s.k. valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV. I ett sådant valfrihetssystem kan kommuner och landsting konkurrensutsätta delar av sin verksamhet genom att överlåta till brukaren att välja utförare bland leverantörer som deltar i systemet. De uppgifter som t.ex. socialnämnden har inom ramen för sitt huvudmannaskap och som följer bl.a. av reglerna i socialtjänstlagen, såsom att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra kvaliteten i verksamheten samt att se till att verksamheten är av god kvalitet, ska utföras både i förhållande till verksamhet i egen regi och i förhållande till avtalsparter som är privata aktörer. Samtidigt har Socialstyrelsen tillsynsansvaret inom detta område.

Svårigheter med att följa upp verksamhet som bedrivs av privata utförare

Det förhållandet att verksamhet utförs av privata utförare innebär att kommunerna och landstingen, som huvudmän, ska granska och följa upp verksamhet som inte bedrivs i egen regi. Jämfört med verksamhet som bedrivs i egen regi är styrmedlen annorlunda och mer begränsade. När offentlig upphandling genomförs, eller då valfrihetssystem tillämpas, behöver möjligheten till kontroll och uppföljning säkerställas på avtalsrättslig väg. En utmaning kan då vara att omsätta generellt utformade lagbestämmelser i t.ex. socialtjänstlagen om krav på kvalitet, till konkreta kriterier och avtalsvillkor som medger en effektiv uppföljning. Det kan även vara svårare att från privata aktörer få tillgång till den information som behövs för att kunna uppfylla uppföljningsansvaret. Denna typ av frågor har aktualiserats på främst socialtjänstens område men kan även förekomma på andra områden där kommunal verksamhet utförs av privata aktörer.

En inte oväsentlig del av den problematik som uppstår när kommunal verksamhet inte utförs av kommunerna och landstingen själva har sin grund i en ibland otydlig gränsdragning mellan vad som är kommunalt ansvar för uppföljning och kontroll och vad som ingår i det statliga tillsynsansvaret.

Gränsen mellan det statliga tillsynsansvaret och kommunernas och landstingens uppföljnings- och kontrollansvar är inte heller enhetligt reglerad i olika sektorer utan skiljer sig från område till område.

Är nuvarande reglering tillräckligt tydlig?

Modellen med privat utförande av kommunal verksamhet påverkar i vissa hänseenden kommunernas och landstingens roll som huvudmän, särskilt avseende deras uppföljnings- och kontrollansvar. Den innebär att uppföljningen av verksamheten blir något annorlunda och ibland mer svårhanterlig än vad som skulle ha gällt om verksamheten bedrivits i egen regi. Det kan samtidigt tänkas att uppföljningen av privat bedrivna verksamheter görs med ett större mått av oberoende. Det kan dock ifrågasättas om bestämmelserna i främst kommunallagen om fullmäktiges och nämndernas uppföljningsansvar m.m. är tillräckligt tydliga i detta avseende.

Valfrihetssystem enligt LOV får en allt bredare tillämpning inom kommunala verksamheter och införandet är obligatoriskt inom primärvården. Regeringen beslutade den 13 september 2012 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och utvärdera effekterna av införandet av LOV på socialtjänstområdet (dir. 2012:91). Utifrån denna utvärdering ska utredaren överväga för- och nackdelar med att införa en obligatorisk lagstiftning om valfrihetssystem på socialtjänstområdet. Om LOV görs obligatorisk inom ytterligare områden, blir det än viktigare att kommunernas och landstingens ansvar för uppföljning och kontroll är tydligt formulerat.

Det finns vidare inom flera områden en otydlighet om vilket ansvar kommunerna och landstingen har för uppföljning och kontroll och vad som är ett ansvar för den statliga tillsynen, dvs. gränsdragningen mellan kommunalt och statligt ansvar. Detta kan vara ett praktiskt problem för kommunerna och landstingen, men kan också leda till svårigheter för medborgare som har klagomål eller synpunkter rörande viss verksamhet. Frågor om denna gränsdragning har diskuterats på främst socialtjänstområdet, men diskussionen kan komma att bli aktuell också inom andra områden. Det finns därför ett behov av att klarlägga var gränsen går mellan kommunalt ansvar för uppföljning av kommunal verksamhet och statligt ansvar för tillsyn inom områden där det finns privata utförare. För att uppnå tydlighet och effektivitet för alla parter – staten,

kommunerna, landstingen, de privata utförarna och medborgarna – är det väsentligt att gränsdragningen och regleringen, så långt det är lämpligt, är enhetlig. Samtidigt bör sektorsspecifika behov beaktas i lagstiftningen. För att säkerställa detta finns det behov av att genomföra en samlad analys som omfattar samtliga kommunala verksamhetsområden där privata utförare förekommer.

#### Bestämmelser om insyn i viss enskild verksamhet

På skolområdet är huvudmannaskapet mer tydligt reglerat. Bestämmelserna i skollagen som anger att den kommun där en fristående skola är belägen har rätt till insyn i verksamheten, upplevs dock som otydliga i fråga om vilken funktion de är tänkta att fylla. Behovet av bestämmelserna har också ifrågasatts, bl.a. av Lagrådet (prop. 2009/10:165 s. 384 och s. 1318). Det bör klargöras vad dessa insynsbestämmelser innebär för kommunerna.

Utredaren ska därför

- redovisa i vilka kommunala verksamheter privata utförare vanligen förekommer och om möjligt även redovisa i vilken omfattning,
- beskriva hur kommunernas och landstingens huvudmannaskap för verksamhet som bedrivs i privat regi är reglerat, särskilt i fråga om kommunernas och landstingens ansvar för kontroll och uppföljning respektive statens ansvar för tillsyn,
- undersöka förutsättningarna för och överväga behovet av en enhetlig reglering av det kommunala ansvaret för kontroll, uppföljning och tillsyn avseende privat utförd verksamhet,
- analysera hur gränsdragningen mellan det kommunala ansvaret och det ansvar statliga tillsynsmyndigheter har för verksamhet som utförs i privat regi (kommunal entreprenad) kan tydliggöras,
- klargöra vad skollagens bestämmelser om kommuners rätt till insyn i enskild verksamhet innebär för kommunerna, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Det ingår inte i uppdraget att föreslå några grundläggande förändringar av den statliga tillsynen.

*Allmänhetens behov av insyn och information*

Regeringens utgångspunkt är att allmänhetens möjlighet till insyn inte ska vara beroende av på vilket sätt den offentliga verksamheten organiseras (jfr prop. 2011/12:106 s. 94). I de fall verksamheten helt eller delvis utförs av privata aktörer måste dock en avvägning göras mellan å ena sidan allmänhetens intresse av insyn och å andra sidan den privata aktörens intresse av att inte behöva lämna ut information som av konkurrensskäl kan vara till nackdel för denne att lämna ut. Av detta skäl finns det i lagstiftningen olika krav på insyn beroende på vilket rättsligt inflytande kommunen eller landstinget har över det privaträttsliga organ som den kommunala verksamheten bedrivs i.

När kommunal verksamhet överlämnas på entreprenad ska kommunen eller landstinget enligt 3 kap. 19 a § kommunallagen i avtalet beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn. Utredningen om offentliga företag – upphandling, kontroll, insyn (OFUKI-utredningen) (Fi 2009:08) har i sitt betänkande Offentlig upphandling från eget företag?! – och vissa andra frågor konstaterat att det finns indikationer på att överlämnande av kommunal verksamhet på entreprenad sker utan att allmänhetens intresse av att få information beaktas i tillräckligt hög utsträckning (SOU 2011:43 s. 587 och 588). Enligt utredningen innehåller endast en liten andel av kommunernas avtal med privata entreprenörer regler om insyn och kunskapen hos kommunerna om sådana regler synes vara låg. Regeringen, som instämmer i utredningens bedömning, har i propositionen Offentlig upphandling från eget företag – och vissa andra frågor aviserat att frågan om ökad insyn i kommunala entreprenader ska utredas (prop. 2011/12:106 s. 93–95). Det finns mot denna bakgrund ett behov av att utreda förutsättningarna för en utvidgad möjlighet till insyn i kommunala entreprenader. Det kan i detta sammanhang nämnas att regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att se över frågan om stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet, framför allt i sådan verksamhet som avser vård, skola och omsorg (dir. 2012:76). Utgångspunkten ska vara att meddelarskyddet för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet så långt som det är möjligt ska vara detsamma som för offentligt anställda.

I anslutning till frågan om allmänhetens rätt till insyn bör också frågan om medborgarnas behov av och tillgång till information som behövs vid valet av utförare av kommunalt finansierad verksamhet behandlas. Statskontoret pekar i rapporten *Vård, skola och omsorg – vilken information behöver brukaren för att välja?* (2007:19) på behovet av en förbättrad information till medborgarna så att dessa kan utnyttja valfrihetsreformer bättre. Bestämmelser om sådan information skapas nu sektorsvis. Exempelvis är kommunen enligt 29 kap. 19 § skollagen skyldig att informera vårdnadshavarna om förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet som kommunen anordnar eller vars huvudman kommunen godkännt. På vård- och omsorgsområdet finns bestämmelser om upphandlande myndighets informationsansvar i LOV. Enligt 9 kap. 1 § LOV ska den upphandlande myndigheten till enskilda lämna information om samtliga leverantörer som myndigheten tecknat kontrakt med inom ramen för valfrihetssystemet. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig. I det tidigare nämnda uppdraget att analysera och utvärdera effekterna av införandet av LOV (s. 8) ingår att inventera och analysera dels behovet av åtgärder för att ge brukarna tillgång till lättfattlig och kvalitetssäkrad information, dels behovet av stödinsatser för personer som av olika skäl kan ha svårt att göra egna välgrundade val. I uppdraget ingår även att utarbeta en vägledning avseende hur information kan göras tillgänglig för personer med hörsel- eller synnedbrott samt för personer med bristande kunskaper i svenska språket. Detta uppdrag ska redovisas senast den 15 januari 2014. Det är ur ett medborgarperspektiv viktigt att regleringen av kommunernas och landstingens informationsskyldighet är heltäckande. Det finns därför även anledning att överväga behovet av en generell bestämmelse om att sådan information ska lämnas. Det är också viktigt att informationen är lättillgänglig för de målgrupper som den riktar sig mot.

Utredaren ska därför

- utreda förutsättningarna för att tydliggöra det kommunala ansvaret för ökad insyn i kommunala entreprenader och, om det bedöms lämpligt, lämna förslag till en generell reglering som ålägger kommunerna en skyldighet att tillförsäkra allmänheten sådan insyn,

- överväga behovet av en generell reglering som syftar till att ge medborgarna tillgång till information som behövs för att kunna välja utförare av kommunalt finansierad verksamhet, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att hantera frågan om meddelarskydd eller att föreslå att de privata företagen ska omfattas av offentlighetsprincipen.

### *De anställdas roll i den kommunala organisationen*

Enligt kommunallagen tillkommer beslutanderätten i kommuner och landsting de politiska organen, fullmäktige och nämnderna. Det är de förtroendevalda som har det yttersta ansvaret för verksamheten. I kommunallagen finns bestämmelser om de förtroendevalda, fullmäktige, styrelsen, nämnder och revisorer. Däremot finns det i princip inga bestämmelser som reglerar hur en kommunal förvaltning ska organiseras eller vilken roll de anställda har när de biträder de förtroendevalda att verkställa deras beslut. Ett undantag är bestämmelserna om delegation av beslutanderätt. Enligt 6 kap. 33 § kommunallagen kan viss beslutanderätt delegeras till de anställda. Någon självständig beslutanderätt har dock inte de anställda. I praxis anses de endast ha rätt att fatta sådana beslut som kan ses som rent verkställande och rent förberedande. Inom viss speciallagstiftning har dock anställda getts viss självständig beslutanderätt, t.ex. i skollagens reglering av förskolechef respektive rektor.

I förarbetena till den nu gällande kommunallagen anges 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 (prop. 1990/91:117 s. 88 och 89). Det anges vidare att de praktiska problemen med att de anställda får och behöver ökat utrymme kan lösas genom ökade delegationsmöjligheter. I praktiken har flertalet kommuner och landsting delegerat omfattande beslutsbefogenheter till de anställda. Kommunallagen återspeglar därför inte riktigt hur beslutsfattandet i praktiken sker i kommuner och landsting. Det är 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 förutsättningarna för det politiska ansvarstagandet skulle kunna stärkas om man renodlar det politiska beslutsfattandet och i lag erkänner de anställdas roll i beslutsprocessen. Det finns därför 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.

Utredaren ska därför

- överväga om det finns behov av att i kommunallagen reglera de anställdas roll och särskilt överväga behovet av en reglering av de anställdas beslutanderätt, och
- vid behov lämna författningsförslag.

### *En ändamålsenlig laglighetsprövning*

I kommunallagen finns bestämmelser om överklagande av vissa kommunala beslut, s.k. laglighetsprövning. Laglighetsprövningen syftar till att kommun- eller landstingsmedlemmarna ska kunna kontrollera att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättss enligt 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 kommunens 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 han eller hon 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.

Som tidigare nämnts är det endast kommun- respektive landstingsmedlemmar som har rätt att överklaga. 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. Endast den omständigheten att någon är berörd eller på annat sätt har intresse av saken ger inte denne talerätt. Vid införandet av den nuvarande kommunallagen bedömde regeringen att det inte fanns skäl att utvidga juridiska personers rätt att överklaga eftersom dessa ytterst sällan uppträdde som klagande (se prop. 1990/91:117 s. 134). Juridiska personer, exempelvis aktiebolag, får därför endast överklaga ett kommunalt beslut om de äger fast egendom i kommunen eller landstinget. Sedan införandet av kommunallagen har det dock 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 alltmer 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.

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 avgräns-

ning 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.

Ett kommunalt beslut som kan laglighetsprövas får verkställas innan det har vunnit 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 vunnit 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 (bet. 2010/11:KU24 s. 31). Riksdagen har gett regeringen till känna vad utskottet anfört i denna fråga (rskr. 2010/11:165). Statskontoret har på regeringens uppdrag undersökt bl.a. hur reglerna i kommunallagen om verkställighet av icke lagakraftvunna beslut tillämpats (dnr Fi2011/1356). 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 vunnit laga kraft.

Nuvarande regelverk innehåller således 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. Utredaren 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 utredaren noga väga förslagen mot dessa konsekvenser.

I anslutning till detta bör även formerna för kommunala besluts tillkännagivande utredas. Kommunala beslut ska enligt reglerna i kommunallagen tillkännages 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 kom-

munala anslagstavlan har betydelse för överklagandetiden och för frågan om beslutet har vunnit 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 (prop. 2011/12:149) 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 kunna kungöras elektroniskt, dels att det i ett annat sammanhang bör övervägas om de kommunala anslagstavlor kan ersättas av eller kompletteras med elektroniska anslagstavlor (a. prop. s. 32–35). 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.

Utredaren ska därför

- utreda om nuvarande bestämmelser om laglighetsprövning av kommunala beslut är ändamålsenligt utformade eller om det finns behov av en modernisering av dem,
- särskilt ta ställning till om det finns behov av att kretsen taleberättigade enligt kommunallagen utvidgas eller på annat sätt ändras,
- 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,
- 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, och
- vid behov lämna författningsförslag.

*EU:s påverkan på kommunalrätten*

EU:s påverkan på svenska kommuner och landsting har analyserats vid flera tillfällen de senaste åren, och det har visat sig att denna är stor. EU-samarbetet har utvecklats till att omfatta stora delar av det kommunala samhällsuppdraget, se t.ex. Statskontorets rapport EU:s påverkan på kommuner och landsting (2005:12) och EU, Sverige och den inre marknaden (SOU 2009:71). I sammanhanget kan också nämnas kommunernas roll som aktiva deltagare i EU:s strukturfonder. I egenskap av projektägare ställs kommunerna ofta inför att tillämpa såväl kommunallagen som EU:s regelverk parallellt. Det har även tidigare framhållits att EU:s regelverk, framför allt upphandlings- och statsstödsreglerna, spelar en allt större roll för kommuner och landsting (se prop. 2008/09:21 s. 21). EU påverkar även förutsättningarna för exempelvis tillsyn och kontroll av den kommunala verksamheten. Centralt är även att unionsrätten i princip inte gör skillnad på om en åtgärd vidtas av en kommun eller ett landsting eller staten. Nuvarande kommunallag antogs dock före Sveriges inträde i EU. Någon samlad undersökning av hur kommunallagens regler förhåller sig till unionsrätten har därmed inte gjorts. En sådan analys bör därför göras inom ramen för en översyn av kommunallagen.

Ett område inom unionsrätten som i detta sammanhang särskilt bör analyseras är regleringen av sådana tjänster som inom unionsrätten kan definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Begreppet återfinns i artikel 14 och artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), i protokoll nr 26 som åtföljer EUF-fördraget och i artikel 36 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Inom unionsrätten används begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för att markera medlemsstaternas möjlighet att reglera en marknad enligt andra utgångspunkter än enbart marknadsekonomiska. Detta innebär således en möjlighet för medlemsstaterna att göra vissa undantag från exempelvis statsstöds- och upphandlingsreglerna.

Många av de välfärdstjänster som tillhandahålls av svenska kommuner och landsting, såsom bl.a. hälso- och sjukvård, äldreomsorg, barn- och ungdomsutbildning, renhållning och avfallshantering kan sannolikt inom unionsrätten definieras som tjänster (ekonomiska eller icke-ekonomiska) av allmänt intresse. Kommuner och lands-

ting har också enligt 2 kap. 1 § kommunallagen en ”allmän” kompetens som ger dem rätten att frivilligt ta hand om angelägenheter av allmänt intresse med anknytning till kommunen eller landstinget. Tillhandahållandet av dessa allmännyttiga tjänster sker i Sverige i dag i en allt större omfattning genom att privata aktörer står för det faktiska utförandet av verksamheten. 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 välfärds-tjänster.

Under senare år har debatten om att utnyttja de möjligheter som finns inom unionsrätten för att ta till vara väsentliga samhällsintressen ökat inom EU (se bl.a. Europeiska kommissionens meddelande En kvalitetsram för tjänster av allmänt intresse i Europa, KOM (2011) 900 slutlig). För att ställning ska kunna tas till i vad mån Sverige bör använda sig av detta utrymme inom unionsrätten finns 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 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.

Utredaren ska därför

- analysera hur bestämmelserna i kommunallagen förhåller sig till unionsrätten,
- särskilt överväga hur den unionsrättsliga regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse förhåller sig till regleringen av kommunal verksamhet samt analysera vilka skyldigheter som den unionsrättsliga regleringen medför, i synnerhet avseende redovisning, rapportering och tillsyn,
- översiktligt kartlägga hur dessa tjänster regleras i andra EU-länder,

- överväga hur och på vilket sätt den unionsrättsliga regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skulle kunna användas i Sverige, och
- vid behov lämna författningsförslag.

#### *Utvärdering av den fria nämndorganisationen*

Genom 1991 års kommunallag fick kommuner och landsting en ökad frihet att organisera sin nämndverksamhet. Syftet med reformen var att öka incitamenten till ökad decentralisering och sektorsamverkan. En friare nämndorganisation skulle underlätta möjligheterna att lägga en helhetssyn på de kommunala verksamheterna (prop. 1990/91:117 s. 20). Kommuner och landsting har därefter genomfört omfattande omorganisationer av sin nämndorganisation. Mot bakgrund av att reformen nu varit i kraft i mer än 20 år finns det anledning att genomföra en samlad utvärdering av om reformen lett till ökad helhetssyn m.m. samt om reformen medfört några rättsliga eller andra problem.

Utredaren ska därför

- göra en utvärdering av den fria nämndorganisationen.

#### *En lagteknisk översyn m.m.*

Utöver de ovan angivna uppdragen ska utredaren genomföra en lagteknisk översyn av hela kommunallagen.

Utredaren är 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.

### **Uppdragets genomförande och konsekvensbeskrivningar**

Utredarens uppdrag ska bedrivas utåtriktat och utredaren ska på lämpligt sätt kommunicera med berörda statliga myndigheter, kommuner, landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, övriga centrala parter på arbetsmarknaden, näringslivet samt övriga intressenter.

I sitt arbete ska utredaren föra en dialog med utredningar som berör de frågeställningar som angivits i uppdraget. Detta gäller särskilt Friskolekommittén (U 2011:04), Upphandlingsutredningen (S Fi 2010:06), Utredningen om inrättande av Inspektionen för vård och omsorg (S 2012:05) och den särskilde utredare som ska analysera och utvärdera effekterna av införandet av LOV på socialtjänstområdet (S 2012:08). I fråga om allmänhetens tillgång till information ska en dialog föras även med Patientmaktsutredningen (S 2011:03) och den särskilde utredare som ska se över frågan om stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (Ju 2012:11). Utredaren ska också följa beredningen inom Regeringskansliet av betänkandet Vital kommunal demokrati (SOU 2012:30) och betänkandet Gör det enklare! (SOU 2012:33). Till stöd för utredarens arbete ska en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna inrättas.

Utredaren ska i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen beakta proportionalitetsprincipen beträffande eventuella inskränkningar av den kommunala självstyrelsen i sina redogörelser, analyser och förslag.

Utredaren ska 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 i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) bl.a. redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag och vid behov föreslå hur dessa ska finansieras.

### **Redovisning av uppdraget**

De delar av uppdraget som rör kommunalt ansvar i förhållande till privata utförare och allmänhetens behov av insyn och information samt utvärdering av nämndorganisationen ska redovisas senast den 30 juni 2013. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 mars 2015.

(Finansdepartementet)





# Kommittédirektiv 2013:100

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07)**

Beslut vid regeringssammanträde den 14 november 2013

### **Sammanfattning**

Regeringen beslutade den 11 oktober 2012 kommittédirektiv om en modernisering av kommunallagen (dir. 2012:105). Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07), överlämnade den 28 juni 2013 delbetänkandet Privata utförare – kontroll och insyn (SOU 2013:53). Uppdraget ska i övrigt slutredovisas senast den 31 mars 2015.

Regeringen ger nu utredningen i uppdrag att, utöver vad som följer av de ursprungliga direktiven, överväga

- om förutsättningarna för den fria kommunala nämndorganisationen behöver förtydligas,
- om de nuvarande rättsliga befogenheterna för kommun- och landstingsstyrelsen att styra och samordna verksamheten är tillräckliga,
- om kommunallagen (1991:900) kan göras mer konkurrensneutral mellan olika utförare av kommunal verksamhet,
- om den kommunala revisionen behöver förstärkas ytterligare,
- behovet av att, genom försökslagstiftning, införa en möjlighet till majoritetsstyre i kommun- och landstingsstyrelsen, och

- behovet av att bredda utnämningen av styrelseledamöter i kommunala företag.

Utredningen ska lämna de lagförslag övervägandena leder fram till.

I enlighet med de ursprungliga direktiven ska utredningens uppdrag slutredovisas senast den 31 mars 2015.

## Bakgrund

Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07) ska föreslå en modernisering av kommunallagen. Utgångspunkter för uppdraget är bl.a. att kommunallagen även fortsättningsvis ska vara en ramlag och att utredningen ska utgå från ett medborgarperspektiv. Utredningen ska genomföras som en bred översyn, med målsättningen att åstadkomma en ändamålsenligt utformad lagstiftning.

De delar av utredningens uppdrag som rör kommunalt ansvar i förhållande till privat utförd verksamhet, allmänhetens behov av insyn och information samt den fria nämndorganisationen har redovisats i delbetänkandet *Privata utförare – kontroll och insyn* (SOU 2013:53).

I det kvarvarande uppdraget ingår särskilt 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,
- 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,
- analysera hur bestämmelserna i kommunallagen förhåller sig till unionsrätten, och
- överväga hur den unionsrättsliga regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse förhåller sig till regleringen av den kommunala verksamheten.

Det ingår inte i uppdraget att överväga eller föreslå ändringar i grundlag. Utredningen ska vidare väga behovet av eventuella ändringar mot de konsekvenser som dessa får i form av ökad administrativ belastning för kommuner, landsting och domstolar.

## Problembeskrivning och tilläggsuppdrag

### *Utvecklade förutsättningar för den fria kommunala nämndorganisationen*

Utredningen har haft i uppdrag att utvärdera den fria kommunala nämndorganisation som infördes genom 1991 års kommunallag. Utredningen har i sitt delbetänkande gjort bedömningen att den fria nämndorganisationen har bidragit till en mångfald av organisatoriska lösningar i kommuner och landsting, samtidigt som den kan ha bidragit till att minska antalet förtroendevalda. Generellt kan sägas att de flesta kommuner och landsting fortfarande har en traditionell organisation med nämnder som ansvarar för olika sakområden och som är underställda fullmäktige. 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 har därefter minskat. En annan modell som har prövats är en särskild s.k. beställar–utförarorganisation. Vidare har vissa kommuner valt att kraftigt minska sin nämndorganisation och koncentrera flertalet ärenden till kommunstyrelsen samt att endast ha en särskild jävsnämnd vid sidan av kommunstyrelsen.

Utredningen konstaterar att kommunallagen generellt ger utrymme för många organisatoriska lösningar, men att förutsättningarna för att införa en beställar–utförarorganisation på ett tydligt sätt borde regleras i lagen. Ett exempel på en brist i lagstiftningen som utredningen har identifierat är att det saknas en reglering av hur konflikter mellan en utförarnämnd och en beställarnämnd ska hanteras.

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 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.

*Kommun- och landstingsstyrelsens rättsliga befogenheter att styra och samordna verksamheten bör tydliggöras*

Utredningen konstaterar i sitt delbetänkande att kommun- och landstingsstyrelsens roll har uppmärksammats i samband med utvärderingen av den fria nämndorganisationen och i utredningens kontakter med kommuner och landsting. Kommun- och landstingsstyrelsens roll har i många kommuner och landsting kommit att bli allt viktigare. Styrelsen intar en ställning som kommunens ledande förvaltningsorgan och ska bl.a. ha uppsikt över den verksamhet som bedrivs av övriga nämnder, kommunalförbund, gemensamma nämnder och kommunala företag. Styrelsen förfogar dock inte över några direkta maktmedel när den utövar uppsikt över andra nämnders verksamhet. Detta gör att styrelsens möjligheter att leda och samordna förvaltningen upplevs som begränsade. Enligt utredningens bedömning finns det därför anledning att överväga att ge styrelsen tydligare rättsliga befogenheter för att styra och samordna verksamheten. Regeringen delar denna bedömning.

Utredningen ska mot denna bakgrund analysera och vid behov föreslå tydligare rättsliga befogenheter för kommun- och landstingsstyrelsen att styra och samordna verksamheten.

*Kommunallagen ska bidra till konkurrensneutralitet mellan privata utförare och verksamhet i kommunens egen regi*

Utredningen har bl.a. haft i uppdrag att förtydliga det kommunala ansvaret för tillsyn och uppföljning av verksamhet som bedrivs av privata utförare. I sitt delbetänkande anför utredningen att kommuner och landsting i tillämpliga delar bör anta mål och riktlinjer för verksamhet som de bedriver i egen regi och även följa upp sådan

verksamhet på liknande sätt som de följer upp den verksamhet som utförs av privata utförare.

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.

Utredningen ska mot denna bakgrund 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.

### *En förstärkt kommunal revision*

Frågan om hur den kommunala revisionen ska organiseras har utretts ett antal gånger, bl.a. av Kommunrevisionsutredningen (SOU 1998:71) och Utredningen om den kommunala revisionen (SOU 2004:107). Utredningarnas förslag har föranlett ändringar i kommunallagen (prop. 1998/99:66, bet. 1998/99:KU30, rskr. 1998/99:210 och prop. 2005/06:55, bet. 2005/06:KU 27, rskr. 2005/06:227). Dessa ändringar har inneburit förändringar avseende jävsregler, valbarhet, antalet revisorer och en förstärkt ansvarsprövning av fullmäktige. Utöver detta har revisorernas granskningsområde vidgats till att bl.a. omfatta hur nämnderna verkställer avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar. En av de största principiella förändringarna som skett är införandet av sakkunniga biträden till de kommunala revisorerna (för en utförlig beskrivning av förändringarna, se departementspromemorian Oberoendet i den kommunala revisionen [Ds 2009:11 s. 13 f.] ).

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.

Utredningen ska mot denna bakgrund 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 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. Där utöver 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.

#### *Majoritetsstyre av kommun- och landstingsstyrelsen*

Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt har i sitt betänkande Vital kommunal demokrati (SOU 2012:30) föreslagit att det genom en försökslagstiftning ska bli möjligt för kommuner och landsting att låta majoriteten besätta samtliga platser i kommun- eller landstingsstyrelsen, i stället för att tillämpa den proportionella fördelning som gäller i dag. Denna möjlighet finns i dag i Norge. Enligt kommittén skulle kommun- och landstingsfullmäktiges roll kunna stärkas av en sådan ordning. Vidare skulle det politiska ansvarsutkrävandet underlättas om det blev tydligt vilken gruppering som var ansvarig för den politiska styrningen av kommunen.

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 (prop. 2013/14:5 s. 30). Utredningen ska mot denna bakgrund utreda behovet av att på försök införa en möjlighet för kommuner och landsting att låta majo-

riteten 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.

### *En breddad rekrytering till styrelserna i kommunala företag*

De kommun- och landstingsägda företagen drivs i flera olika juridiska former. Aktiebolag är den vanligaste formen. Det finns ca 1 700 kommunägda företag och omkring 120 landstingsägda företag. Antalet företag har totalt sett ökat med drygt 10 procent under den senaste femårsperioden. Den största procentuella ökningen av antalet företag har skett bland de landstingsägda företagen. Flest kommunägda företag, drygt 50 procent, finns i branscherna företagstjänster och fastighetsverksamhet (exempelvis kommunala bostadsföretag). Där efter kommer företag verksamma inom områdena energi och vatten, som utgör en fjärdedel av det totala antalet företag. De flesta av de landstingsägda företagen finns inom branscherna företagstjänster och fastighetsverksamhet samt transport och kommunikation. Företagen inom dessa branscher utgör en tredjedel av det totala antalet landstingsägda företag (prop. 2013/14:1 utg.omr. 25).

Av 5 kap. 46 § kommunallagen framgår att val av ledamöter och suppleanter till styrelser 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. 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.

Alla företagsstyrelser, även de kommunala, behöver rätt kompetens i förhållande till företagets verksamhet. Enligt statens ägarpolicy fordras för ett styrelseuppdrag i ett statligt bolag en hög kompetens inom relevant löpande affärsverksamhet, affärsutveckling, branschkunskap, finansiella frågor eller inom andra relevanta områden. Det finns betydande olikheter mellan de kommunala och statliga företagen. Det kan trots detta finnas anledning att överväga

om vissa av de principer som styr nomineringen till statliga styrelser kan överföras till den kommunala sektorn.

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 i enlighet med vad som ovan anförts 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.

### **Redovisning av tilläggsuppdraget**

Uppdraget ska i likhet med det tidigare beslutade uppdraget redovisas senast den 31 mars 2015.

(Finansdepartementet)



## En studie om delegationsordningar

Utredningen har i augusti 2013 inhämtat ett antal delegationsordningar från kommuner och landsting för att få en uppfattning om vilka beslut som i praktiken delegeras till de anställda. Utredningen har i begränsad utsträckning också granskat vad som delegeras till de förtroendevalda, framför allt styrelsernas ordförande.

Utredningen har tagit del av kommunstyrelsens respektive socialnämndens (eller motsvarande nämnd som beslutar i ärenden enligt socialtjänstlagen [2001:453]) delegationsordningar från följande kommuner: Stockholm, Göteborg, Upplands Väsby, Kungälv, Södertälje, Luleå, Nykvarn, Timrå, Sigtuna, Vännäs, Norrtälje, Jokkmokk, Tierp, Gällivare, Dals-Ed, Pajala, Enköping, Hedemora, Eda, Kiruna. Urvalet har gjorts på så sätt att utredningen valt ut två kommuner från varje kommungrupp.<sup>1</sup> I de fall kommunen valt att ha endast en verksamhetsnämnd med underställda utskott har delegationsbestämmelserna samlats i samma dokument (t.ex. Eda, Tierp). Utredningen har såvitt avser Göteborg endast tagit del av stadsdelsnämnden Angereds delegationsordning som avser beslut enligt socialtjänstlagen. Företrädare för Kiruna kommun har uppgett att de inte har någon förteckning av delegationsordningar inom kommunstyrelsen, utan att delegationerna består av separata beslut för respektive ärende.

Utredningen har vidare inhämtat delegationsordningar från Uppsala läns och Jämtlands läns landstingsstyrelser samt regionstyrelsen i Skåne läns landsting. Landstingsdirektören i Jämtlands läns landsting har vidare fastställt en befogenhetsplan som utred-

---

<sup>1</sup> För mer information om SKL:s kommungruppsindelning, se <http://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html>.

ningen också tagit del av. Befogenhetsplanen avser verkställighetsbeslut och anger den lägsta nivå som beslut får fattas på.

De delegationsordningar som utredningen har hämtat in är relativt omfattande och det är inte möjligt att i detalj redogöra för alla uppgifter som delegeras till de anställda. Av de inhämtade delegationsordningarna finns det inte heller två som är identiska, utan alla styrelser och socialnämnder har sin egen uppdelning och sin egen terminologi. Syftet med studien har varit att få en övergripande bild av vad som delegeras och utredningen har därför valt att redogöra för endast ett axplock av dessa uppgifter.

Utredningen använder sig av begreppet delegationsordning som är synonymt med begreppen delegeringsordning, delegationsbestämmelser och delegationsförteckning. Utredningen har vidare valt att i första hand använda begreppet kommundirektör, men i flera kommuner används i stället begreppet kommunchef eller stadsdirektör. I flera delegationsordningar förekommer endast begreppet verkställighet och inte ”ren” verkställighet som används i lagstiftningen, men utredningen tolkar det så att det är samma sak som åsyftas och refererar i förekommande fall därför till ren verkställighet.

## **Styrelsernas delegationsordningar**

### **Kommunstyrelsernas delegationsordningar**

Gemensamt för i princip samtliga delegationsordningar som utredningen har inhämtat från kommunstyrelserna är att bl.a. följande frågor behandlas: administration, personal, ekonomi, medelsförvaltning. De flesta delegationsordningar reglerar även ärendetyper som upphandling och fastighetsärenden. Ytterligare områden som finns med i vissa av kommunstyrelsernas delegationsordningar är näringsliv och utveckling, gator och trafik samt säkerhet. Så gott som inom alla dessa områden finns uppgifter som är delegerade till de anställda. Utredningen beskriver nedan några uppgifter som delegerats till de anställda. Som tidigare nämnts har alla kommuner sin egen uppdelning och terminologi, varför utredningen har fått göra en egen kategorisering. Redovisningen är inte fullständig vilket innebär att kommunerna kan ha delegerat även andra uppgifter inom de angivna områdena.

### *Administration*

Frågan om kommunstyrelsens tjänstemannaorganisation är enligt delegationsordningarna i flera större kommuner en fråga för kommundirektören. Begränsningar kan dock finnas angivna i andra instruktioner. I två mellanstora kommuner får kommundirektören enligt delegationsordningen besluta om övergripande organisationsförändringar. I några mindre kommuner anges i delegationsordningarna att kommundirektören får besluta om mindre organisatoriska förändringar.

### *Personal*

När det gäller anställning av personal ser de delegerade uppgifterna olika ut beroende på hur kommunen har valt att avgränsa kommundirektörens ansvar. I betänkandets avsnitt 7.7 redogör utredningen för vem som kan besluta om bl.a. anställning av kommundirektör.

När det gäller anställning av förvaltningschef torde det ha stor betydelse för delegationsbestämmelserna om kommundirektören är chef över de andra förvaltningscheferna. I en del mellanstora kommuner har uppgiften delegerats till kommundirektören. I något fall krävs samråd med respektive nämnds presidium och kommunstyrelsens arbetsutskott. I många andra kommuner är detta emellertid en uppgift som förbehållits de förtroendevalda, antingen kommunstyrelsen som helhet eller kommunstyrelsens arbetsutskott. I flera delegationsordningar nämns inte anställning av förvaltningschef särskilt varför det torde vara förbehållet kommunstyrelsen som helhet.

När det gäller uppsägning av förvaltningschef är detta något som ofta delegerats till kommundirektören, i vart fall i de något större kommunerna. I någon kommun är det kommundirektören som på delegation beslutar om avveckling av anställning som förvaltningschef, på uppdrag av bl.a. kommunstyrelsens ordförande. Uppsägning av förvaltningschef har i några kommuner uttryckligen i delegationsordningen förbehållits kommunstyrelsen som helhet eller kommunstyrelsens arbetsutskott medan det i flera delegationsordningar inte nämns särskilt.

Att besluta om förvaltningschefernas lön är också en uppgift som delegerats i viss utsträckning. I flera större kommuner är det

en uppgift för kommundirektören. I några av dessa får kommundirektören besluta om detta efter samråd med kommunstyrelsens presidium eller enligt direktiv från bl.a. kommunstyrelsens ordförande. I några större kommuner är uppgiften förbehållen kommunstyrelsens arbetsutskott. I någon av dessa kommuner kan utskottet i varje enskilt ärende bemyndiga kommundirektören att inom en angiven kostnadsram genomföra lönerevision för högre chefer.

Enligt delegationsordningen från Stockholms kommunstyrelse anses många av uppgifterna som avser kontorsinterna personalärenden vara av rent verkställande karaktär. Uppsägning och avstängning av samt disciplinpåföljd för avdelningschef, enhetschef eller övrig personal är emellertid sådana frågor som delegerats till stadsdirektören.

### *Ekonomi*

Avskrivning och nedskrivning av fordran är sådana uppgifter som av flera kommunstyrelser delegerats till de anställda. Inte alla kommuner har några angivna beloppsgränser och mellan de kommuner som har angett beloppsgränser varierar dessa kraftigt.<sup>2</sup> I en av de större kommunerna får kommundirektören besluta om avstående från ekonomiskt anspråk understigande 1 miljon kronor. Detta har sedan vidaredelegerats till ekonomidirektören. Vid stadsledningskontoret i en av storstadskommunerna får avdelningschefen vid den administrativa avdelningen besluta om nedskrivning av fordran upp till 500 000 kronor (upp till 200 000 kronor anses som ren verkställighet). I en annan storstadskommun får kommundirektören skriva av fordringar och anta ackord i ärenden som ankommer på kommunstyrelsen. Någon beloppsgräns finns inte angiven i kommunstyrelsens delegationsordning. I två förortskommuner får de anställda, sektionschef respektive ekonomichef, besluta om avskrivning av fordran på upp till två basbelopp, dvs. cirka 90 000 kronor.<sup>3</sup> Sedan är det en fallande skala för ekonomicheferna i

<sup>2</sup> En viss begränsning torde ändå följa av bestämmelserna i 6 kap. 34 § KL. Jfr dock JO 2002/03 s. 284 i vilket JO uttalade att en delegationsordning 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.

<sup>3</sup> Prisbasbeloppet uppgick 2013 till 44 500 kronor enligt förordningen (2012:558) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2013.

olika kommuner. I många mindre kommuner ligger beloppsgränsen för kommundirektörens eller ekonomichefens befogenhet under 10 000 kronor. I en kommun är det handläggare på förvaltningen som ansvarar för avgiftsrutin som får besluta om ned- och avskrivningar upp till ett halvt prisbasbelopp och enligt kommunens regler om debitering och kravverksamhet.

I vissa kommuner har rätten att ingå förlikning uttryckligen delegerats till de anställda. I en av storstadskommunerna får kommundirektören på delegation besluta om att ingå förlikning under pågående process inom kommunstyrelsens verksamhetsområde om det omtvistade beloppet understiger 7 miljoner kronor. I två mellanstora kommuner får kommundirektör respektive sektors- eller sektionschef ingå förlikningsavtal på upp till tre respektive två prisbasbelopp, dvs. cirka 130 000 kr och 90 000 kr. I två mindre kommuner har rätten att ingå förlikning förbehållits kommunstyrelsens ordförande. I ytterligare en kommun har det delegerats till både kommunstyrelsens ordförande och till kommundirektören.

### *Medelsförvaltning*

Även när det gäller medelsförvaltning har uppgifter i stor utsträckning delegerats till de anställda. Av flera delegationsordningar framgår emellertid att det är fullmäktige som sätter de yttre gränserna genom att t.ex. anta någon form av finanspolicy och fastställa beloppsramar.<sup>4</sup>

I Stockholm har uppgifter såsom att placera finansiella tillgångar, uppta lån och uppdatera stadens låneprogram delegerats till handlare. Det är emellertid stadsdirektören som fastställer dokumentet Handlarbehörighet, så i själva verket förefaller det vara en form av vidaredelegering från stadsdirektören.

I Göteborg har stadsdirektören delegation att uppta lån, bevilja lån till helägda kommunala bolag och placera likvida medel med en löptid på högst ett år. Denne äger även rätt att vidaredelegera uppgiften. Rätten att uppta lån är förenad med en skyldighet att regelbundet rapportera stadens finansiella ställning till kommunstyrelsens arbetsutskott. Stadsdirektören kan vidare på delegation

---

<sup>4</sup> I 8 kap. 3 § KL anges att fullmäktige ska meddela närmare föreskrifter om medelsförvaltningen.

förvalta stadens låneskuld samt skriva av fordringar och anta ackord i ärenden som ankommer på kommunstyrelsen. I Upplands Väsby har de anställda, i detta fall ekonomidirektören, rätt att på delegation besluta om fördelning av kommunens och förvaltade fonders likvida medel på olika placeringsalternativ. Direktörernas befogenheter förefaller i dessa fall vara vidsträckta eftersom det inte finns några beloppsgränser eller någon hänvisning till andra beslut av fullmäktige.

I många kommuner får de anställda, ofta ekonomidirektören, besluta om placering av likvida medel enligt kommunens finanspolicy och uppta lån inom den ram som fullmäktige fastställt. I en kommun får ekonomichefen på delegation besluta om upplåning enligt kommunfullmäktiges beslut samt konvertering av lån och placering av likviditet, det två sistnämnda utan begränsningar i delegationsordningen.

I en kommun fastställs ramarna för ekonomichefens befogenheter i detalj i delegationsordningen och det anges vidare att dennes beslut om t.ex. omplacering av lån och medelsplacering är att anse som ren verkställighet.

### *Upphandling och inköp*

I princip har samtliga kommunstyrelser delegerat uppgifter inom upphandlingsområdet till de anställda, men beloppsgränserna varierar. Flera delegationsordningar hänvisar till en särskild inköphandledning eller upphandlingspolicy.

I Stockholms kommun får stadsdirektören på delegation besluta om inköp av varor och tjänster till ett uppskattat värde av högst sju miljoner kronor, administrativa chefen och de biträdande stadsdirektörerna till högst fem miljoner kronor, övriga avdelningschefer till högst en miljon kronor, och enhetschefer till högst 200 000 kronor. Inköp till högst 100 000 kronor anses som ren verkställighet. I Upplands Väsby får ekonomidirektören, när det gäller ramavtal, anta anbud upp till tre miljoner kronor. I Kungälv får olika chefer besluta om upphandling och inköp av varor, tjänster och entreprenader inom ramen för tilldelad driftsbudget och investeringsbudget. Maximalt prisbasbelopp och löptid varierar beroende på område. Den högsta gränsen gäller för samhällsbyggnad samt

kommunövergripande upphandling och inköp och uppgår till maximalt 150 prisbasbelopp, dvs. cirka 6,7 miljoner kronor. Beloppsgränserna i övriga kommuner varierar och är i vissa fall kopplade till tröskelvärden, i vissa fall till prisbasbelopp.

I Dals-Eds kommun betraktas inköp och upphandling av varor och tjänster inom ramen för beviljade anslag, samt tecknande av ramavtal som ren verkställighet och detta handläggs av respektive budgetansvarig. Beslut om inköp av upphandling och varor och tjänster för belopp överstigande 5 miljoner kronor har delegerats till kommunstyrelsens arbetsutskott.

### *Fastigheter*

Flera fastighetsrelaterade uppgifter som att besluta om nyttjanderätter samt förvärv och försäljning av bostadsrätter och fastigheter har i många kommuner delegerats till de anställda. I de flesta kommuner begränsas befogenheten av angivna belopp eller löptider, men dessa begränsningar varierar från kommun till kommun. I en del delegationsordningar hänvisas till olika taxor.

I den kommun som förefaller mest restriktiv med delegation på detta område är överlåtelse av mark helt förbehållet de förtroendevalda. Där beslutar kommunstyrelsens samhällsutskott på delegation om överlåtelse av mark för flerfamiljshus och fritidsbebyggelse samt industrifastigheter.<sup>5</sup> I en annan relativt restriktiv kommun får kommunstyrelsens ordförande besluta på delegation i ärenden som avser förvärv av fastighet där köpeskillingen uppgår till högst 10 000 kronor. I övrigt är det endast försäljning av industrimark inom detaljplanlagt område som delegerats till näringslivschef och priset bestäms då utifrån av kommunfullmäktige fastställd tomt-taxa för industrimark.

När det gäller nyttjanderätter, däribland hyra, kan följande nämnas. De anställda får i de flesta kommuner på delegation besluta om nyttjanderätter upp till ett visst antal år, som mest tio år. I någon kommun är befogenheten i stället knuten till den uthyrda lokalens yta. Där får de anställda på delegation besluta om uthyrning av kommunens lokaler omfattande en sammanlagd yta av högst 100 kvadrat-

---

<sup>5</sup> Kommunen står enligt uppgift inför en stor förändring av tätorterna och har därför ett utskott som behandlar samhällsplaneringsfrågor.

meter. I två kommuner får de anställda, ekonomidirektör respektive stadsbyggnadschef, teckna och säga upp nyttjanderättsavtal, utan någon närmare angiven begränsning.

Flera kommuner har till de anställda delegerat köp och försäljning av fastigheter upp till ett visst värde, som mest fyra miljoner kronor. När det gäller försäljning av en- och tvåfamiljshus eller mark för villa eller egnahemsbebyggelse finns inte alltid några begränsningar angivna. I vissa kommuner får de anställda också besluta om försäljning av planlagd industrimark och om fastighetsförsäljning i sådana ärenden där det tydligt framgår vad kostnaden är per kvadratmeter markyta enligt kommunfullmäktiges beslut. I några kommuner finns särskilda riktlinjer angående försäljning av tomtmark till enskild.

När det gäller förvärv och försäljning av bostadsrätter delegeras detta i flera kommuner till de anställda, ibland med beloppsbegränsning ibland utan.

#### *Utlämnande av allmän handling, dvs. myndighetsutövning*

Kommunstyrelserna i kommuner med en mer traditionell organisation ägnar sig endast i begränsad omfattning åt myndighetsutövning. Det kan t.ex. handla om utlämnande av allmänna handlingar eller, som i flera kommunstyrelser, bostadsanpassningsbidrag.

Att fatta beslut om att inte lämna ut allmän handling är en sådan uppgift som i princip samtliga kommunstyrelser delegerat till de anställda. Till vem denna uppgift delegerats varierar emellertid mellan kommunerna. I flera kommuner, både stora och små, är det kommundirektören eller förvaltningschef som fattar sådana beslut. I något fall är särskild ordning föreskriven i upphandlingsärenden. I flera av dessa kommuner får direktören vidaredelegera uppgiften. Flera kommuner har delegerat uppgiften till kommunjuristen alternativt kommunkonferenssekreteraren. I något fall krävs samråd med verksamhetsansvarig. I en kommun är det kommunarkivarien som på delegation fattar beslut om avslag på begäran om utlämnande av allmän handling. I en delegationsordning är det särskilt angivet att utlämnande av allmän handling hos registratören är ren verkställighet.



### *Sammanfattande kommentarer angående delegation från kommunstyrelsen*

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att de anställda har relativt vidsträckta befogenheter och får i många kommuner besluta i frågor om allt från 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.

### **Landstingsstyrelsernas delegationsordningar**

De delegationsordningar som utredningen tagit del av från Uppsala läns och Jämtlands läns landstingsstyrelser samt Skåne läns landstingsregionstyrelse uppvisar relativt stora skillnader och utredningen har inte funnit många gemensamma nämnare. Gemensamt för delegationsordningarna är emellertid att de reglerar frågor såsom ingående av avtal, anställning av personal, ekonomi, upphandling, avgivande av yttrande och utlämnande av allmän handling. Av delegationsordningen från Jämtlands läns landstingsstyrelse framgår när det gäller upphandling enbart att landstingsdirektören får ge fullmakt för landstingsgemensamma upphandlingar. Uppsala läns landstingsstyrelses delegationsordning saknar bestämmelser om fastigheter, vilket nämns i de övriga två delegationsordningarna. Vad som är att betrakta som ren verkställighet när det gäller landstingsdirektören i Jämtlands läns landsting framgår av ett särskilt dokument, Landstingsstyrelsens uppdrag till landstingsdirektören. Nedan redogörs för några av de uppgifter som samtliga styrelser har delegerat och de variationer på delegering som finns.

### *Rätt att teckna vissa avtal*

Rätten att teckna vissa avtal har delegerats till de anställda i samtliga ovan nämnda styrelser, men möjligheten att vidaredelegera uppgiften varierar.

I Uppsala har uppgiften ”Avtalsteckning, löpande åtgärder”, dvs. befogenhet att företa rättshandlingar som att attestera och skriva under avtal, vilka blir bindande för landstinget, delegerats till landstingsdirektören och förvaltningschefen. Detta är en uppgift som enligt delegationsordningen får vidaredelegeras. Annan avtalstecknande ankommer på landstingsstyrelsens ordförande och kontratsignering görs då av landstingsdirektören eller annan särskilt utsedd anställd.

I Skåne får regiondirektören utse befattningshavare med befogenhet att fatta beslut och teckna avtal som berör den finansiella verksamheten i enlighet med riktlinjerna för medelsförvaltningen. Denna uppgift får vidaredelegeras.

I Jämtland får landstingsdirektören i mål eller ärenden på landstingets vägnar träffa överenskommelse om betalning av fordran, anta ackord, ingå förlikning och sluta annat avtal. Denna rätt får inte vidaredelegeras. Under rubriken Finansiering och placering m.m. framgår att landstingsdirektören på delegation får besluta om t.ex. upplåning och placering inom gällande beloppsramar och ingå leasingavtal.

### *Anställning av personal*

När det gäller frågor om anställning av chefer, har två av tre styrelser reglerat detta i sina delegationsordningar. Landstingsdirektören i Uppsala län får på delegation besluta om anställning och uppsägning av förvaltningschef samt besluta om dennes anställningsvillkor.<sup>6</sup> I Skåne har uppgiften att anställa och entlediga samtliga förvaltningschefer som är direkt underställda regiondirektören delegerats till regiondirektören. Beslut om tillsättande och entledigande av förvaltningschef ska föregås av samråd med regionstyrelsens presi-

---

<sup>6</sup> Oppositionen anser att beslut om anställning och anställningsvillkor av förvaltningschef borde fattas av hela landstingsstyrelsen samt att beslut om avslutande av anställning borde delegeras till landstingsstyrelsens arbetsutskott, se protokoll från landstingsstyrelsens sammanträde 2013-08-26.

dium. I delegationsordningen anges att beslut beträffande personal inom koncernkontoret som inte är direkt underställd regiondirektören ska betraktas som ren verkställighet. I delegationsordningen för Jämtlands läns landstingsstyrelse nämns ingenting om anställning av chefer. Av Landstingsdirektörens befogenhetsplan framgår emellertid att närmaste chef efter godkänd behovsanalys av överordnad chef får anställa och bevilja entledigande av personal och därför torde detta vara att anse som ren verkställighet.

#### *Avskrivning av fordran*

I samtliga tre län vars delegationsordningar utredningen granskat, får de anställda på delegation besluta om avskrivning av fordran. Beloppsgränserna skiljer sig dock något, liksom möjligheten att vidaredelegera uppgiften. Till vem uppgiften delegerats varierar också. I Uppsala har det delegerats till ekonomidirektören, i Skåne till regiondirektören och i Jämtland till landstingsdirektören. De två sistnämnda kan emellertid vidaredelegera uppgiften. Beloppsgränsen, dvs. gränsen för vad en anställd får besluta om, varierar och ligger på 200 000 kronor i Uppsala, cirka 350 000 kronor i Jämtland och cirka 450 000 kronor i Skåne. I Uppsala anges särskilt i delegationsordningen att avskrivning upp till 80 000 kronor är ren verkställighet som inte behöver uttrycklig delegation. Även i Skåne finns en nedre gräns, cirka 220 000 kronor. Utredningens slutsats är att avskrivning under detta belopp är att betrakta som ren verkställighet även om det inte framgår uttryckligen av delegationsordningen. I Jämtland torde all avskrivning av fordringar under cirka 350 000 kronor kräva delegation eftersom någon nedre gräns inte angetts.

#### *Sammanfattande kommentarer angående delegation från landstingsstyrelserna*

När det gäller rätten att ingå vissa avtal förefaller det som om landstingen har delegerat olika saker, men det är svårt att bedöma eftersom delegationsordningar är så olika. I Uppsala har styrelsen delegerat avtalsteckning som i de övriga styrelserna torde vara att anse som ren verkställighet. Huruvida anställning av förvaltningschef delegerats till direktören torde ha ett samband med direk-

törens roll i organisationen och några slutsatser är därför svåra att dra. När det gäller anställning av övrig personal förefaller detta i stor utsträckning anses som ren verkställighet. I samtliga landsting krävs delegation för att besluta om avskrivning av fordran när det gäller högre belopp, men inte nödvändigtvis när det gäller lägre belopp. I Jämtland torde avskrivning av fordringar under i delegationsordningen angivet belopp alltid kräva delegation, medan beslut om avskrivning under vissa belopp i Uppsala och Skåne anses som ren verkställighet. I Skåne betraktas mycket mer som ren verkställighet än i Uppsala.

### **Socialnämndernas delegationsordningar**

I detta avsnitt kommer utredningen att redogöra för hur kommunerna valt att utnyttja kommunallagens delegationsregler för att lösa delegationsfrågor på socialtjänstens område. Detta är ett exempel på ett område som till stor del är lagreglerad och dessutom främst består av myndighetsutövning. Kommunerna har i författningar som socialtjänstlagen, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, ålagt en mängd obligatoriska uppgifter, som många gånger innefattar mycket ingripande åtgärder mot enskilda medborgare.

Det är sedan 1992 inte längre obligatoriskt att inrätta en särskild socialnämnd. Kommunerna måste dock utse en nämnd som ska fullgöra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs enligt 2 kap. 4 § SoL av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Vad som i denna lag eller annan författning sägs om socialnämnd gäller i förekommande fall den eller de nämnder som fullmäktige utsett. Det är alltså inte nödvändigt att socialnämndens uppgifter utförs av en särskild socialnämnd, utan uppgiften kan t.ex. anförtros flera kommundelsnämnder.

Det dåvarande Svenska Kommunförbundet har gett ut ett cirkulär om delegering på detta område, Delegering inom socialtjänsten m.m. (cirkulär 2002:46). I cirkuläret anges bl.a. att lagstiftningen sätter vissa yttre gränser för delegeringen, men att detta inte innebär att nämnden alltid bör delegera allt som är tillåtet. Det anförs vidare

att en avvägning alltid måste göras mellan vad som är ändamålsenligt ur verksamhetssynpunkt, lämpligt med hänsyn till personalens kompetens och med hänsyn till att en del beslut är av ingripande karaktär för den enskilde m.m. I cirkuläret anges vad förbundet anser vara en lämplig lägsta beslutsnivå. Cirkuläret utfärdades formellt av dåvarande Svenska Kommunförbundet men utredningen refererar till det som SKL:s cirkulär.

## Försörjningsstöd till enskilda

En av socialtjänstens mest centrala uppgifter är att besluta om bistånd till enskilda, s.k. försörjningsstöd.<sup>7</sup> Regeringen fastställer en riksnorm för försörjningsstöd, som socialnämnden i vissa fall kan avvika från. SKL rekommenderar att beslut i ärenden om försörjningsstöd ska delegeras till handläggare och anmärker särskilt att en individuell bedömning alltid ska göras i biståndsärenden. Någon uppdelning i beslut enligt och över riksnorm har SKL inte gjort.<sup>8</sup>

De flesta kommunerna har emellertid delat upp delegationsbestämmelserna när det gäller försörjningsstöd. När det gäller att besluta om försörjningsstöd enligt riksnorm<sup>9</sup> är detta något som ofta delegerats till utredningsassistent, bidragshandläggare eller socialsekreterare. När det sedan gäller att bevilja eller avslå ansökan om försörjningsstöd över riksnorm är det i några kommuner en fråga som kan fattas av samma handläggare, i vissa fall efter samråd med biträdande enhetschef. I andra kommuner är beslut i ärenden om försörjningsstöd över riksnorm, ofta upp till ett visst angivet belopp, en fråga som delegerats till enhetschef. Beslut avseende högre belopp torde således fattas på nämndnivå. I andra kommuner anges särskilt att beslut om försörjningsstöd över riksnorm, ofta över ett visst angivet belopp, är ett beslut som ska fattas av utskott eller nämnd.

Någon delegationsordning saknar bestämmelser om vad som gäller vid beslut om försörjningsstöd över riksnorm, varför sådana beslut torde ankomma på nämnden. Ytterligare någon delegationsordning

<sup>7</sup> Se 4 kap. 1 och 3 §§ SoL och 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937).

<sup>8</sup> Cirkulär 2002:46 avsnitt 3.1. I RÅ 1991 ref. 62 slog HFD fast att en biståndsbedömning ska innebära en individuell bedömning av biståndsbehovet i det enskilda fallet.

<sup>9</sup> I flera delegationsordningar anges ”beslut i ärenden om försörjningsstöd enligt riksnorm och riktlinjer”.

har följt SKL:s exempel och har ingen uppdelning i beslut enligt och över riksnorm.

### Annat bistånd till enskilda

Socialnämnden kan, förutom ekonomiskt bistånd, lämna många andra former av bistånd, så som vård eller behandling samt placering i familjehem eller hem för vård och boende, HVB. Utredningen har valt att undersöka vilka som får besluta om vad som torde vara andra vanliga former av bistånd, nämligen bistånd i form av hemtjänst till äldre och kontaktperson för barn och unga enligt socialtjänstlagen.<sup>10</sup>

När det gäller dessa två insatser rekommenderar SKL att beslut fattas av "arbetsledning".<sup>11</sup> Vad som inkluderas i det begreppet framgår inte.

I flera delegationsordningar saknas uttryckliga bestämmelser om hemtjänst, men utredningen har utgått från att detta i stället faller in under "hjälp eller stöd i hemmet", "hemma hos-insats" eller "serviceinsatser".

I de flesta kommunerna har beslut om bistånd i form av hemtjänst delegerats till handläggare eller socialsekreterare. I några kommuner finns en uppdelning beroende på om det är fråga om hemtjänst enligt eller utöver riktlinjer. När det gäller hemtjänst utöver riktlinjer ankommer det i någon kommun på områdeschef att besluta om detta, i en annan på ett utskott. I någon kommun anges uttryckligen att beslut om bistånd i form av hemtjänstinsatser överstigande totalt 90 timmar per månad eller längre tid än två månader fattas av utskott. I någon kommun beslutar socialsekreterare i fråga om "hemma hos-insats" från intern utförare medan resultatenhetschef beslutar om insats från extern utförare.

I cirka hälften av de delegationsordningar som utredningen har granskat, har beslut om kontaktperson till barn och unga delegerats till socialsekreterare eller handläggare. I en kommun ska beslut om kontaktperson för barn över 25 månader fattas av enhetschef. I några kommuner har det helt delegerats till chefsnivå. Beslut om kontaktperson i de fall som kostnaderna överstiger SKL:s riktlinjer ska i ytterligare någon kommun fattas av verksamhetschef.

---

<sup>10</sup> Se 4 kap. 1 § SoL samt 3 kap. 6 och 6 b §§ SoL.

<sup>11</sup> Cirkulär 2002:46 avsnitt 3.19 och 3.23 ("hemma hos-insatser").

## Tvångsvård enligt LVU och LVM

Som nämnts i betänkandets avsnitt 7.5.1 är möjligheterna att delegera vissa uppgifter enligt LVU och LVM till de anställda begränsade. Detta gäller bl.a. beslut om omedelbart omhändertagande. Det gäller dock inte åtgärder som är mindre ingripande för de enskilda, t.ex. att inleda en utredning eller besluta om läkarundersökning. Utredningen har erfarit att de anställda också i vissa brådskande fall får fatta beslut som annars skulle fattats av t.ex. utskott.

### *SKL:s cirkulär*

SKL rekommenderar att beslut att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL gällande barn ska delegeras till arbetsledning, men lämnar inga rekommendationer avseende beslut om att utredning inte ska inledas eller att inledd utredning ska läggas ned.<sup>12</sup>

När det gäller att inleda utredning om det finns skäl för tvångsvård enligt LVM rekommenderar SKL att detta delegeras till arbetsledning. Detsamma gäller för beslut om att sådan utredning inte ska inledas eller att påbörjad utredning ska läggas ned.<sup>13</sup>

När det gäller att besluta om läkarundersökning enligt LVU eller LVM rekommenderar SKL att detta delegeras till handläggare.<sup>14</sup>

### *Inleda, inte inleda eller lägga ned en utredning enligt socialtjänstlagen respektive LVM*

Generellt när det gäller att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL är detta ofta en uppgift som delegerats till socialsekreterare eller handläggare. I någon kommun har detta, om det sker efter inkommen anmälan, delegerats till någon anställd med något högre befattning. Även beslut om att utredning inte ska inledas eller att inledd utredning ska läggas ned har i flera kommuner delegerats till

<sup>12</sup> Cirkulär 2002:46 avsnitt 7.1. I LVU finns inte någon särskild bestämmelse om inledande av utredning varför dessa delegationer ofta återfinns t.ex. under rubriken Socialtjänstlagen.

<sup>13</sup> Cirkulär 2002:46 avsnitt 5.1–5.2. Jfr JO 1996/97 s. 262 i vilken JO betonade vikten av att nämnden tidigt kopplades in när det gällde ärenden om tvångsåtgärder mot enskilda.

<sup>14</sup> Cirkulär 2002:46 avsnitt 4.8 och 5.4.

de anställda, i de flesta fall till någon anställd med något högre befattning, t.ex. områdeschef eller 1:e socialsekreterare.

När det sedan gäller att besluta om att inleda utredning enligt LVM eller att besluta om att inte inleda sådan utredning respektive lägga ned utredningen har detta i samtliga kommuner delegerats till de anställda. I de flesta kommuner har det delegerats till någon anställd med något högre befattning, t.ex. avdelningschef eller 1:e socialsekreterare. I några av dessa fall kan uppgiften sedan vidaredelegeras till t.ex. socialsekreterare.

I någon kommun har både beslut enligt 11 kap. 1 § SoL om att utredning ska inledas, beslut om att utredning inte ska inledas och beslut om att inledd utredning ska läggas ned delegerats till förvaltningschef liksom beslut att utreda behov av vård enligt LVM. Förvaltningschefen har i sin tur vidaredelegerat uppgifterna, i vissa fall till socialsekreterare, och i vissa fall till 1:e socialsekreterare.

### *Läkarundersökning*

När det gäller beslut om läkarundersökning enligt LVU och LVM får socialsekreterare eller handläggare i de flesta kommuner på delegation fatta sådana beslut. I ett fåtal kommuner är detta något som får beslutas av någon anställd med en något högre befattning, t.ex. enhetschef eller 1:e socialsekreterare. I några av dessa fall kan uppgiften sedan vidaredelegeras till socialsekreterare.

I en kommun är det nämndens arbetsutskott som på delegation beslutar om läkarundersökning enligt LVU. I en annan kommun har beslut om läkarundersökning enligt LVU delegerats till förvaltningschef som i sin tur enligt delegationsordningen kan vidaredelegera uppgiften.

I någon kommun anges att beslut om läkarundersökning enligt LVM inte behöver anmälas eftersom det är att anse som ren verkställighet.



### *Brådskande beslut*

Många kommuner har följt SKL:s rekommendationer och till de anställda – i avvaktan på förtroendevaldas beslut – delegerat beslut om att den unges vistelseort inte ska röjas.<sup>15</sup> I samtliga fall är detta ett beslut som har delegerats till någon anställd med en något högre befattning. I ett fåtal kommuner har denna uppgift förbehållits antingen något utskott eller nämndens ordförande.

Som nämnts i betänkandets avsnitt 7.5.1 finns bestämmelser i 6 § LVU och 13 § LVM som reglerar vem som får fatta beslut om omedelbara omhändertaganden. Dessa bestämmelser ger emellertid endast särskilt utpekade förtroendevalda rätt att fatta beslut. Rätten att besluta i dessa ärenden framgår också av lag och förutsätter ingen delegation från nämnden.

### **Bistånd till personer med funktionshinder**

Socialnämnden har också ett ansvar för personer med funktionshinder<sup>16</sup> som kan ges bistånd i form av vissa insatser enligt socialtjänstlagen och i vissa fall också enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Utredningen har granskat hur kommunerna har valt att delegera beslutsfattandet såvitt avser biträde av personlig assistent och boende med särskild service för vuxna.

SKL rekommenderar att flera beslut enligt LSS delegeras till handläggare, t.ex. beslut om personkretstillhörighet, biträde av personlig assistent, ledsagarservice m.m. När det gäller beslut om boende för vuxna i bostad med särskild service inom kommunens boenden rekommenderar SKL att beslut fattas av handläggare. Är det däremot fråga om boenden som drivs av annan rekommenderar SKL att arbetsledning fattar beslut om detta.<sup>17</sup>

I samtliga kommuner får handläggare fatta beslut om biträde av personlig assistent. I cirka hälften av de granskade kommunerna är

---

<sup>15</sup> Två kommuner har emellertid delegerat uppgiften till chef utan att nämna något om att befogenheten gäller i avvaktan på förtroendevaldas prövning.

<sup>16</sup> Normalt används begreppet funktionsnedsättning istället för funktionshinder. Eftersom begreppet funktionshinder fortfarande används i lagar på området används i denna bilaga begreppet funktionshinder.

<sup>17</sup> Cirkulär 2002:46 avsnitt 7.15–7.41.

detta begränsat upp till en viss omfattning, t.ex. 20 timmar per vecka. När det sedan gäller biträde utöver en viss omfattning, har beslutsrätten delegerats till chefsnivå och i några enstaka kommuner till utskott.

När det gäller beslut om boende med särskild service för vuxna har många kommuner följt SKL:s rekommendationer och delat upp beslutanderätten beroende på om det är fråga om boende inom eller utom kommunen. I de flesta fall där denna uppdelning har gjorts har beslutanderätten för boende inom kommunen ofta delegerats till handläggare eller socialsekreterare. I någon enstaka kommun har det delegerats till chef. När det sedan gäller boende utom kommunen har detta oftast delegerats till utskott eller nämnd och i några enstaka fall till någon på chefsnivå.

I de kommuner där någon uppdelning mellan boende inom eller utom kommunen inte gjorts har beslutsfattandet i ett fåtal fall delegerats till handläggare. Men i de flesta fallen har det delegerats till någon på chefsnivå.

I några enstaka kommuner har rätten att besluta om denna typ av boende helt förbehållits utskott eller nämnd.

### **Möjligheten att delegera rätten att överklaga beslut på socialtjänstområdet**

Styrelsen får enligt 6 kap. 6 § kommunallagen (1991:900), KL, själv eller genom ombud föra kommunens talan i alla mål och ärenden, om inte någon annan skall göra det på grund av lag eller annan författning eller beslut av fullmäktige. Bestämmelsen ger alltså styrelsen en allmän processbehörighet. I 10 kap. 2 § SoL anges att socialnämnden ska själv eller genom ombud föra kommunens talan i mål och ärenden som enligt denna lag eller annan författning ankommer på socialnämnden. Av 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) framgår vidare att om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut ska den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen. Däremot följer vissa begränsningar i möjligheterna att delegera beslutanderätt av 6 kap. 34 § KL.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Mer om 6 kap. 34 § KL och praxis avseende delegation på socialtjänstens område, se betänkandets avsnitt 7.3.2 och 7.5.1.

När det gäller ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, får beslutanderätten inte delegeras (6 kap. 34 § 3 KL). SKL nämner som exempel beslut om återkallelse av tillstånd enligt 12 § lagen (1997:736) om färdtjänst och beslut enligt 7 kap. 23 § skollagen om att vid vite förelägga en elevs vårdnadshavare att se till att barnet fullgör sin skolgång. Ytterligare ett exempel på sådana beslut kan vara beslut om avstängning av elev från gymnasieskolan.<sup>19</sup>

Inte heller får beslutanderätten delegeras när det gäller yttranden med anledning av att nämndens beslut överklagats (6 kap. 34 § 2 KL). Förbudet omfattar endast beslut som fattats av nämnden själv. Om ett delegerat ärende överklagas kan nämndens yttrande avgas på delegation.

### SKL:s cirkulär

SKL rekommenderar att nämnderna ska delegera till förvaltningschef att fatta beslut om att föra talan i ärenden eller mål vid allmän domstol eller förvaltningsdomstol samt utse ombud att föra nämndens talan.<sup>20</sup> När det gäller överklagande när förvaltningsrätt och kammarrätt ändrat nämndens beslut och detta beslut ursprungligen fattats av delegaten samt avgivande av yttrande i SoL-, LVU- och LVM-ärenden där ursprungsbeslutet fattats av delegat rekommenderar SKL att detta delegeras till delegaten i ursprungsbeslutet.<sup>21</sup> I brådskande fall då nämnd- eller utskottssammanträde inte kan avvaktas rekommenderar SKL att överklagande och yttrande till förvaltningsrätt och kammarrätt i SoL-, LVU- och LVM-ärenden delegeras till förvaltningschef.<sup>22</sup>

### *Socialnämnderna*

De flesta kommunerna har följt SKL:s rekommendationer på socialtjänstens område och delegerat rätten att besluta om att föra talan i ärenden eller mål vid allmän domstol eller förvaltningsdomstol samt

<sup>19</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, s. 448.

<sup>20</sup> Cirkulär 2002:46 avsnitt 10.1–10.2.

<sup>21</sup> Cirkulär 2002:46 avsnitt 10.3.

<sup>22</sup> Cirkulär 2002:46 avsnitt 10.5.

rätten att utse ombud till förvaltningschef. I en kommun, med en s.k. liten nämndorganisation, har detta delegerats till kommunstyrelsens ordförande.

När det gäller överklagande av dom eller beslut från förvaltningsrätt och kammarrätt i mål avseende socialtjänstlagen, LVU eller LVM och där delegat fattat det ursprungliga beslutet har många kommuner även på detta område följt SKL:s rekommendationer och delegerat detta till delegaten i ursprungsbeslutet. Det finns emellertid ett fåtal kommuner som avvikit från SKL:s rekommendation och i stället delegerat uppgiften till chefsnivå. Någon kommun har när det gäller överklagande av dom från förvaltningsrätten delegerat uppgiften till enhetschef och när det gäller dom från kammarrätten delegerat det till områdeschef. I vissa fall där det ursprungliga beslutet fattats av t.ex. områdeschef, ordförande eller ledamot i utskott har denna kommun delegerat uppgiften till utskott. I en annan kommun ska beslut om överklagande när förvaltningsrätt eller kammarrätt ändrat nämndens beslut tas av utskott, även när det ursprungliga beslutet meddelades av delegat. Vem som har rätt att avge yttranden i dessa mål anges endast i ett fåtal delegationsordningar.

I brådskande fall då nämnd- eller utskottssammanträde inte kan avvaktas har de flesta kommuner inte följt SKL:s rekommendation att överklagande och yttrande till förvaltningsrätt och kammarrätt i SoL-, LVU- och LVM-ärenden delegeras till förvaltningschef. I stället har de flesta kommuner som reglerat detta särskilt delegerat det till ordföranden i nämnden. I några fall har det delegerats till förvaltningschef.

### **Sammanfattande kommentarer angående delegering inom socialtjänsten**

Utredningen kan sammanfattningsvis konstatera att de anställda på socialtjänstens område har omfattande befogenheter och får på delegation besluta i frågor om allt från ekonomiskt bistånd och annat bistånd, t.ex. hemtjänst och särskilt boende, till att inleda utredningar och överklaga vissa beslut. Det som varierar mellan kommunerna är till vem uppgifterna delegerats och gränserna för de olika anställdas befogenheter. Typexempel på sådant som delegerats till handläggarnivå är försörjningsstöd enligt riksnorm, hem-

tjänst enligt riktlinjer och beslut om läkarundersökning enligt LVU och LVM. Desto större marginaler det finns för beslutsfattandet och desto större ekonomiska konsekvenser beslutsfattandet kan antas få desto större förefaller benägenheten att delegera uppgiften till anställd med en högre befattning alternativt ett utskott. När det gäller individärenden är det sällsynt att nämnderna i delegationsordningarna definierar något som ren verkställighet.

## Stora variationer på utformning och innehåll

Delegationsordningarnas utformning och innehåll är ofta förknippade med den styrmodell kommunen eller landstingen har valt för sin organisation. Exempelvis har kommuner med endast en verksamhetsnämnd med underställda utskott samlat samtliga bestämmelserna i en delegationsordning. Vilka uppgifter som delegerats till t.ex. kommundirektören beror förstås på om denne är chef över förvaltningscheferna.

Flera kommun- och landstingsstyrelser har i samma dokument redogjort för vilka beslut som kan vidaredelegeras enligt 6 kap. 37 § KL. Andra kommuner har ett särskilt dokument för vidaredelegering från kommundirektören.

Delegationsordningarna måste i många fall läsas tillsammans med andra styrdokument som också har betydelse för gränserna för de anställdas befogenheter. Någon kommun har i en särskild delegationsordning reglerat frågan om delegationer i personalärenden. I någon kommun regleras delegation för inköp, upphandling och avyttring av varor i kommunens inköpshandledning. Landstingsdirektören i Jämtlands läns landsting har fastställt en befogenhetsplan, av vilken det framgår vilka som fattar verkställighetsbeslut. Vissa delegationsordningar hänvisar till ett särskilt attestreglemente eller attestförteckning. Andra delegationsordningar hänvisar till särskilda policydokument som t.ex. finanspolicy, kommunens regler för medelsförvaltning eller riktlinjer.

I ett fåtal delegationsordningar har beslut som ska anmälas till styrelsen eller nämnd markerats särskilt. Huruvida övriga beslut är att betrakta som ren verkställighet går inte att utläsa av delegationsordningarna.

I ett fåtal delegationsordningar finns delegatens namn utskrivna. I någon kommuns delegationsordning har flera uppgifter delegerats till både kommunstyrelsens ordförande och till kommundirektören. Det torde inte vara fråga om blandad delegation, utan avsikten är troligen att beslut ska fattas antingen av ordföranden eller kommundirektören.

Som nämnts i betänkandets avsnitt 7.4 anses enligt förarbetena rena verkställighetsåtgärder ankomma på de anställda utan delegering. Några av kommunerna har i sina delegationsordningar ändå valt att lista ärenden och ärendegrupper av rent verkställande karaktär i delegationsordningen för att förtydliga var ansvaret ligger alternativt gett exempel på ren verkställighet. Andra kommuner och landsting har i sina delegationsordningar kommenterat vad som är att betrakta som ren verkställighet. Någon kommun har i bilaga till kommunstyrelsens delegation i personalärenden listat vilka beslut i personalärenden som utgör ren verkställighet.

Gemensamt för alla styrelser och socialnämnder är emellertid, oavsett delegationsordningarnas utformning, att många uppgifter har delegerats till de anställda. Till vem uppgifterna har delegerats varierar dock, liksom beloppsgränserna.



LUNDS UNIVERSITET  
Ekonomihögskolan

Organisation och styrning på den lokala  
samhällsnivån  
– en forskningsöversikt om förändringar  
och utvecklingstendenser

Underlag till  
Utredningen om en kommunallag för framtiden

December 2013

Ola Mattisson

## Förord

Inom ramen för Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07) riktas intresset bland annat mot förutsättningar för effektiva organisationsformer inom kommuner och landsting. För att ha tillgång till ett underlagsmaterial har föreliggande kunskapsöversikt tagits fram på uppdrag av utredningen. Ambitionen med denna rapport är att göra en översikt av forskningen kring organisation och styrning på den lokala samhällsnivån utifrån vad som visat sig fungera och vara ändamålsenligt.

Under projektets genomförande har kommentarer och värdefullt stöd löpande erhållits från Johan Höök och Susanne Ritseson.

Trots allt stöd står undertecknad som ensam ansvarig för texten i sin helhet.

Lund i december 2013

*Ola Mattisson*



## Innehållsförteckning

1	Organisation på den lokala samhällsnivån.....	950
1.1	Två decennier av experimentlusta.....	950
1.2	Syfte.....	952
1.3	Rapportens disposition.....	952
2	Organisation på den lokala samhällsnivån – vad säger internationell forskning? .....	954
2.1	Från utvecklad administration till något ”new”.....	954
2.2	Progressive Public Administration.....	955
2.3	NPM – Ett samlingsnamn för många idéer.....	957
2.4	Två decennier NPM – var står vi nu? .....	962
2.5	Dags för något nytt – igen?.....	966
2.6	Var står vi nu? .....	973
3	Svenska erfarenheter av olika organisationsformer .....	976
3.1	Kommunal organisation i olika former .....	976
3.2	Bolagisering.....	977
3.3	Konkurrensutsättning .....	981
4	Inter-kommunal samverkan .....	984
4.1	Drivkrafter för samverkan.....	984
4.2	Allt mer av samverkan i ord och handling .....	986
4.3	Vilka kommuner samverkar i gemensamma organisationer och varför? .....	989
4.4	Samverkan i gemensamma organisationer – motiv och erfarenheter.....	991
4.5	Principiella frågor kring samverkan i en gemensam organisation .....	994
5	Högsta tjänstemannen – chefens roll?.....	999
6	Avslutande reflektioner .....	1003
6.1	Sammanfattande konklusioner .....	1003
6.2	Tendenser framåt.....	1006
6.3	Krav på kommunallagen.....	1007
	Referenser.....	1012

# 1 Organisation på den lokala samhällsnivån

## 1.1 Två decennier av experimentlusta

En väsentlig del av den offentliga sektorn utgörs av den lokala samhällsnivån som har att fatta beslut och verkställa i frågor som uppfattas vara nära medborgarna. I Sverige står den kommunala sektorn, primärkommuner och landsting, för en betydande del av de offentliga utgifterna. Ett av syftena med kommunallagsreformen från 1991 var att ge utrymme för en ökad målstyrning. Krav på att inrätta särskilda nämnder för olika områden togs bort och kommuner och landsting gavs stora möjligheter att organisera sin verksamhet. I propositionen om en ny kommunallag (prop. 1990/91:117) angavs som motiv för reformen att öka möjligheter till sektors-samverkan. Den ökade friheten att organisera sin nämndverksamhet skulle medföra en större helhetssyn på den kommunala verksamheten.

Kommuner och landsting har efter det att kommunallagen trätt i kraft visat en stor vilja att experimentera och reformera sina organisationer. Ett skäl har handlat om ideologi, ett annat om upplevd brist på resurser (som blir allt värre). Lokala politiker har drivit på utvecklingen för att öka effektiviteten givet de lokala förutsättningarna. Därmed har en mångfald av organisatoriska lösningar och metoder för styrning av kommunal verksamhet testats. Mycket inspiration för detta förändringsarbete har hämtats från den idériktning som går under den samlade benämningen New Public Management (NPM). NPM 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 NPM (t.ex. Public Governance).

Det finns emellertid några gemensamma drag i det reformarbete som gjorts. Basen i NPM handlar om att öka inslaget av konkurrens i de offentliga servicesystemen. Centralt i detta sammanhang är också att öppna för nya, icke-kommunala, aktörer att etablera sig som leverantörer. Icke-kommunala aktörer kan även agera utanför den kommunala organisationen (och dess geografiska område) vilket i många sammanhang antas vara fördelaktigt. Emellertid kan konstateras att det råder mycket delade meningar om hur konkurrens-

inslag kan introduceras och konsekvenserna av att göra det. Ett alternativ till marknadslösningar tar fasta på möjligheterna för kommunala huvudmän att samverka med andra, företrädesvis kommunala, huvudmän. Förhoppningen är att genom samverkan skapa mer fördelaktiga förutsättningar och utveckla kommunernas och landstingens egna organisationer (i motsats till att köpa från externa leverantörer). Ytterligare ett steg i denna riktning är dessutom att samverka med andra offentliga huvudmän (t.ex. kring patienter, anläggningar osv.).

Oavsett vilken av ovanstående principer som utgör utgångspunkt för styrning av den kommunala organisationen, så berör den kommuner och landstings gränssnitt mot andra aktörer. Det är inte längre de egna aktiviteterna eller den interna organisationen som förväntas ge den avgörande utvecklingspotentialen. Denna antas i stället finnas i interaktion med andra aktörer. Genom att samspela med externa aktörer ges kommunen och landstinget möjlighet till fler handlingsalternativ och tillgång till andra resurser/kompetenser. Därmed har marknadsorientering såväl som samverkan m.m. initierat frågor kring kommunernas och landstingens förhållande till sin omgivning, vad gäller t.ex. uppdrag och verksamhet. Uppdraget är inte längre enbart att producera. Frågan är då vilka av återstående uppgifter som är centrala och på vilket sätt? En förändrad syn på förvaltningens uppgift som producent har också betydelse för ansvarsutkrävande och den kommunala demokratin. Vidare är också intresset för samverkan externt orienterat och bygger på samspel med andra aktörer. Genom samverkan avstår kommuner och landstingen frivilligt från ensam rådighet inom det egna geografiska området.

Utvecklingen ovan indikerar tydligt att den kommunala praktiken i Sverige och internationellt utmanar kommunala gränser, både organisatoriskt och geografiskt, i strävan efter mer effektiva organisationsformer. Privata aktörer blir i allt större omfattning en naturlig del av den kommunala verksamheten. Samtidigt gör kommunala verksamheter i allt högre grad gemensam sak i olika angelägenheter genom att samverka, vanligen i många konstellationer där det också kan finnas många olika (inte sällan kanske ett tio-tal) kommunala parter.

I en översyn av den svenska kommunallagen framstår det därför som intressant att närmare belysa om dessa nya former av organisa-

tion och samverkansformer är förenliga med de principer för styrning och samverkan som följer av kommunallagen. Den lokala samhällsnivån har många intressenter med många olika krav att leva upp till. Samtidigt innebär nya former för organisation och styrning att kommuner och landsting i allt högre utsträckning är beroende av att kunna skapa ett väl fungerande samspel med andra, externa, parter. Frågan är i vilken utsträckning dessa strukturer är förenliga med den lagstiftning som reglerar verksamheten och om det kan finnas legala hinder mot att utveckla nya effektivare former av organisering och samverkan.

## 1.2 Syfte

Syftet med rapporten är därför att:

- Göra en forskningsöversikt över olika modeller för styrning av kommunal organisation och samverkan.
- Analysera i vilka avseenden dessa modeller är tillämpliga på svenska förhållanden utifrån struktur och juridiska förutsättningar.
- Analysera hur dessa modeller av styrning förhåller sig till de styrningsmodeller som i praktiken tillämpas inom kommuner och landsting.
- Mot bakgrund av analysen ovan belysa om det finns anledning att närmare undersöka revideringar av kommunallagen.

## 1.3 Rapportens disposition

Kapitel två innehåller en översikt över den teoretiska utvecklingen och vad den internationella forskningen har funnit kring organisationsmodeller i offentliga organisationer. Särskilt fokus riktas mot den lokala samhällsnivån. I kapitel tre görs en översikt över de svenska erfarenheter som finns av att använda sig av konkurrenslösningar och att organisera kommunal verksamhet i aktiebolag. Kapitel fyra är särskilt riktat mot förutsättningar och motiv till samverkan. Dessutom diskuteras ett antal principiella frågor kring samverkan i gemensamma organisationer. I kapitel fem riktas intresset mot högsta tjänstemannen i kommunen/landstinget och

dennes relation till ledande politiker. I kapitel sex avslutas rapporten med sammanfattande konklusioner.

## 2 Organisation på den lokala samhällsnivån – vad säger internationell forskning?

### 2.1 Från utvecklad administration till något "new"

Sett utifrån internationell forskning har de offentliga organisationerna på den lokala samhällsnivån genomgått omfattande förändringar sedan 1970-talet. I många länder har dessa organisationer fått fler verksamheter att svara för och de har också i många fall växt i omfattning. Skillnaderna i förutsättningar mellan världsdelar, kulturer och länder är emellertid stora och det finns många perspektiv och ansatser som beskriver den lokala samhällsnivåns sätt att fungera. Trots dessa olikheter finns ett antal gemensamma drag, åtminstone om vi t.ex. ser till Nordamerika, Europa och Australien. Ett sådant drag handlar om att det alltid uppges råda brist på tillgängliga medel vilket gör det svårt att klara sitt uppdrag. Oavsett vilken tidsperiod som studeras konstateras att det är svårt att öka intäkterna genom höjda skatter och avgifter. Därmed riktas fokus mot kostnadssidan och hur tillgängliga resurser används. Det förefaller finnas ett ständigt behov av att arbeta effektivare så att pengarna "räcker längre". Därför inriktas mycket forskning på hur den lokala samhällsnivån (som t.ex. kommuner och landstinget) valt att organisera sina aktiviteter och hur de väljer att använda sina resurser.

Generellt kan ett stort intresse för organisationsmodeller och reformer noteras i de offentliga organisationerna under de senaste decennierna. Utvecklingen över tiden kan beskrivas i termer av att det varit olika idéer och koncept som varit bärande för de olika reformerna. I mångt och mycket är dessa idéer generella och internationella. Nedan sammanfattas utvecklingen i termer av tre olika faser som bygger på olika idéer kring hur de lokala offentliga organisationerna kan organiseras. Det bör dock noteras att dessa faser inte är distinkt olika utan att det snarare handlar om en gradvis förskjutning av tyngdpunkter över tiden.

## 2.2 Progressive Public Administration

I takt med att de lokala offentliga organisationerna etablerades och byggdes upp så fick de fler uppgifter och ett större ansvar. Detta innebar också att de växte och blev större och frågan om hur de skulle verka och organiseras blev aktuell. Under 1970-talet samlades en mängd olika idéer om hur offentliga organisationer skulle struktureras och verka under namnet Progressive Public Administration (Almqvist, 2006; Hood, 1995, Thynne, 2003).

Progressive Public Administration (PPA) bygger på åtminstone två centrala uppfattningar om hur de offentliga organisationerna ska fungera. Den första handlar om att det är, och ska vara, en tydlig åtskillnad mellan offentliga aktörer och aktörer från den privata sektorn vad gäller affärsmetoder, organisatorisk utformning och interna strukturer kring t.ex. personal och belöningar. En andra uppfattning tar fasta på risken för korruption och att politiker och tjänstemän otillbörligt favoriserar individer med offentliga medel. För att motverka dessa risker var det viktigt att formulera tydliga regler så att agerandet höll sig inom tillåtna ramar. Detta skulle åstadkommas genom att utveckla och vidmakthålla pålitliga hierarkier och byråkratiska system. Ledordet inom dessa hierarkier var "förtroende". Genom en stabil och pålitlig byråkrati kännetecknad av förtroende kunde effektiv hantering (effektiva rutiner) kombineras med låga transaktionskostnader (kontroll och uppföljning). På så sätt kunde de offentliga organisationerna fungera effektivt och verkningsfullt (Almqvist, 2006).

Det visade sig emellertid inte vara så lätt att realisera dessa ambitioner. Tankarna fungerade inte i praktiken och det fanns en efterfrågan på nya och effektivare metoder för organisation och ledning av offentliga verksamheter. I efterhand har det pekats på ett antal olika drivkrafter som ledde fram till att PPA helt övergavs (Almqvist, 2006; Hood, 1991; 1995; Thynne, 2003).

En drivkraft följer av de snabba förändringarna i omvärlden som byggde på mer avancerade informationssystem och i högre grad krävde agerande inom nätverk av olika slag. I detta skifte hängde de offentliga organisationerna helt enkelt inte med. Därmed klarade de inte av att anpassa sig och möta de nya krav som ställdes (Hood, 1995).

En annan drivkraft handlar om politiska idéer och strömningar. Liberala och konservativa idéer växte sig starka i slutet av 1970-talet och marknadslösningar blev ideal för organisering (Brunsson, 1998). Dessa ideal kom också att tillämpas i större skala av t.ex. Thatcher och Reagan vilket gjorde idéerna synliga och spridda.

Vidare fanns också kritik mot de offentliga utgifterna. I flera länder noteras en begynnande ekonomisk kris där efterfrågan (och utgifter) ökar mer än tillgängliga ramar vilket krävde nya åtgärder. Det fanns en stor frustration med hur det såg ut i de offentliga organisationerna som upplevdes som byråkratiska och ineffektiva (Miller, 1994). Förutom att utgifterna upplevdes som höga fanns också kritik mot de tjänster som erbjöds. Dessa upplevdes inte motsvara avnämarnas behov och förväntningar. Istället var de ett uttryck för professionernas (organisationens) egna målsättningar och ambitioner. Fokus hamnar på Supply-Side of Public Administration (förutsättningarna för att producera) och inte vad som ska åstadkommas (Miller, 1994).

Som kritik mot kollektiva system där alla avnämare behandlas lika höjdes det också röster för anpassning till individen och individens behov. I efterhand kan konstateras att detta blev starten på en internationell trend mot ökad individualisering (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Ovanstående drivkrafter innebar att idéerna kring PPA successivt tappade kraft. Almqvist (2006) beskriver det som att trycka på "reverse-knappen" i två avseenden och utgå ifrån två helt omvända principer. Den första handlar om att göra de offentliga organisationerna så lika de privata som möjligt. Genom att efterlikna de privata företagen till struktur och metoder kan prestationerna ökas till den nivån. En andra princip handlar om att den politiska ledningen fokuserar på VAD som ska åstadkommas, inte HUR det kan göras. Tidigare ambitioner har baserats på att politiken styr genom inflytande över produktionsapparaten. Tanken var att politiken istället skulle fokusera på att ställa krav och följa upp det som åstadkoms (resultaten) (t.ex. Osborne och Gaebler, 1993). Dessa två principer kan sägas vara bärande för alla de strävanden som ryms inom konceptet New Public Management.



## 2.3 NPM – Ett samlingsnamn för många idéer

New Public Management (NPM) kan ses som ett sätt att vända upp och ner på PPA. Istället för att fokusera på byråkrati som ett sätt att säkerställa ansvarstagande, effektivitet och kvalitet så valde man att förlita sig på marknadsmekanismerna. Hood (1991; 1995) beskriver det som en alternativ syn på politiska och tjänstemannamässiga ledaruppgifter. Traditionellt hade detta handlat om att formulera policys, skapa dokument och utforma regler/procedurer för hur verksamheten ska bedrivas. Ledarskapet borde istället ägna sig åt mer företagslika ledarmetoder som att formulera tydliga mål och noga följa upp i vilken utsträckning dessa realiserar. Vidare handlar det också om att sluta fokusera på produktionsmetoder ("input") utan istället fokusera på att arbeta med att rätt saker ska åstadkommas och komma ut ur systemet ("output"). Det centrala är att formulera mål, följa att de uppfylls och vid behov revidera dem. Därmed är det inte heller avgörande vem som tillhandahåller input och vem som utför tjänsterna. Om det offentliga sätter upp mål och följer upp dem, så kan utförandet konkurrensutsättas och lämnas till den som är mest lämpad oavsett om det är en privat eller offentlig utförare.

Det finns några grundläggande utgångspunkter som utgör grundstenarna i NPM (Hood, 1991; Thynne, 2003, Osborne, 2010; Lapsley, 2011):

- Offentlig sektor och dess verksamheter är inte särskiljande från andra sektorer och verksamheter.
- Inspiration hämtas från privata företag.
- Management är management, oavsett kontext och verksamhet
- Ineffektivitet kan elimineras genom konkurrens (marknadslösningar) och prestationsmätningar.
- Medborgarna betraktas som kunder.

Ett sätt att beskriva utvecklingen är att det handlar om att gå från byråkrati till marknad. Istället för att kontrollera produktion kontrolleras utfallet (resultatet) och därmed sköter marknaden (konkurrensen) kontrollen av den enskilda organisationen. Därmed tvingas varje producent att agera långsiktigt och ta ansvar, annars

kommer den att förlora sina kunder (och sin existens). Samtidigt innebär detta att avnämarna (kunderna) har ökade möjligheter att välja utifrån egna preferenser. NPM är ett samlingsbegrepp för många olika fenomen som inte nödvändigtvis hänger samman men som har samma idémässiga utgångspunkt, nämligen det privata vinstmaximerande (effektivitetsmaximerande) företaget.

Det finns flera olika sammanfattningar kring innehåll och utformning av innehållet i NPM. En svensk sådan översikt görs av Agevall (2005) som beskriver NPM i termer av fem olika ingredienser.

- Styrning och kontroll. Detta syftar till ökat värde för pengarna (effektivitet) och mer kontroll över utfallet (resultatet). Viktiga komponenter är mål- och resultatstyrning, strängare finansiell kontroll, kontraktstyrning, prestationsbaserad ersättning, jämförelser och granskande utvärderingar. Politiken beslutar vad som ska göras och utförarna levererar efter bästa förmåga. Därefter kan politiken följa upp prestationerna och värdera dem genom jämförelse med producenter.
- Disaggregering och konkurrens. Den centrala beståndsdelen här handlar om att dela upp den stora (offentliga) organisationen i mindre enheter med tydligt definierade uppgifter som kan mätas och följas upp. Vanligt är att olika enheter erhåller olika roller som ska komplettera varandra, t.ex. beställare och utförare. Genom att agera i rollen skapas ett system som ska fungera bra. Olika roller och mindre enheter möjliggör också konkurrens och icke-offentliga aktörer, på en marknad som är mer eller mindre reglerad (kvasi-marknad, dvs. en konstruerad marknad).
- Ledningsroller och empowerment. En revidering av den centrala politiska ledningen innebär att denna ska stärkas gentemot professionen och produktionsorganisationen. Avnämarnas behov ska styra målen, inte utföraren. Samtidigt behöver utförandet decentraliseras och göras mer flexibelt. Detta ska stärka duktigare ledare (managers) i produktionen som ska ha utrymme att agera och besluta utan att förankra alla detaljer hos den politiska ledningen.

- Medborgare, kund och empowerment. Avnämaren behöver stärkas gentemot den offentliga organisationen. Detta kan dels ske genom nya kanaler till politiken, dels genom att agera som oberoende kund på en marknad där man kan välja det alternativ som passar en själv bäst på en marknad.
- Nytt språk. För att bekräfta de principer som tillämpas har också språkbruket anpassats och bygger i högre grad på de ekonomiska styrmodeller som tillämpas (resultatenhet, direktör osv.).

NPM är således ett koncept som i grunden påverkar alla delar av de offentliga organisationerna och deras sätt att fungera. Eftersom NPM är ett samlingsbegrepp finns inte någon entydig definition av vad det innehåller och inte innehåller. I internationella forskningsjournaler kring 'management' varierar karaktäristiken av NPM beroende på ämne och vad som är i fokus (vanligen färre komponenter). Det finns emellertid ett antal karaktärsdrag som återkommer. Nedan görs en sammanställning av karaktäristika som associeras med NPM i olika sammanhang (Hood, 1991; Thynne, 2003, Osborne, 2010; Lapsley, 2011; Pollit och Bouckaert, 2011):

- De offentliga organisationerna delas upp i mindre och självständigt agerande enheter (utifrån produkt/tjänst) som umgås "på arms-längds" avstånd.
- Fördelning av ansvar, uppgifter och resurser sker i form av kontrakt som handlats upp i konkurrens.
- Utbyte med privata organisationer i större (i vissa fall betydande) omfattning. I enstaka fall har det handlat om att helt privatisera verksamheter. Vanligare är att köpa utförande från externa leverantörer (privata) eller göra gemensam sak och ingå olika typer av partnerskap mellan offentligt och privat.
- För att öka flexibilitet hämtas inspiration till management-tekniker (och delvis även regler) från privat sektor. Exempel på områden är möjligheter att anställa/avskeda samt prestationsbaserad lön/ersättning/bonus.
- Att vara ledare/chef är en profession i sig och utförs självständigt utifrån de förutsättningar som enheten ges. Systemet bygger på decentraliserat beslutsfattande då det för varje ledare måste

finns handlingsutrymme att leda verksamheten och utmana eventuella begränsningar.

- Förväntningar om prestationer, målsättningar och utfall ska uttryckligen formuleras i förväg, företrädesvis i kvantitativa termer, så att det blir tydligt vad det är som ska uträttas. Fokus i uppföljningen handlar om att mäta vad som åstadkommit (prestationsmätning), inte hur det gått till.

Vad innebär då alla dessa olika komponenter i praktiken för en enskild organisation? Man kan prata om tre olika strategiska val för en organisation (Almqvist, 2006) och utifrån dessa sammanfatta implikationerna av NPM.

- Ska vi producera själva eller låta marknaden göra det? I motsats till tidigare är det inte självklart att offentligt finansierad (eller reglerad) service ska tillhandahållas med egna produktionsresurser. I många fall kan det finnas fördelar med att anlita externa aktörer. Själva inköpsprocessen kan vara förenad med extra kostnader (transaktionskostnader) men dessa kan uppvägas med vinster till följd av ökad effektivitet (konkurrens) eller flexibilitet (marknadslogik där man kan välja vilken leverantör man vill). I andra sammanhang kan det uppfattas som direkt olämpligt att inte utföra en aktivitet med egna resurser, t.ex. med hänsyn tagen till kontroll, inflytande och långsiktighet.
- Hur ska leverantörsrelationerna organiseras? Oavsett om det är externa eller interna utförare är det viktigt att tänka igenom hur dessa ska förhålla sig till varandra och till huvudmannen. Hur kan beställarfunktionen utformas och hur kan uppdrag uttryckas (kontrakt) och fördelas (upphandlas)?
- Hur ska den interna strukturen se ut? Huvudmannen behöver ta ställning till hur mycket decentralisering som är nödvändigt för att skapa handlingsutrymme så att lokala ledare kan utmana och utveckla sin verksamhet. Vidare behöver utfallet i dessa enheter mätas och följas upp löpande så att beställaren kan ta ställning till måluppfyllelse och vid behov göra korrigerande åtgärder.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns ett antal gemensamma nämnare som alla diskuteras inom begreppet NPM och att de alla, möjligen i något varierande utsträckning, tillämpats i praktiken i olika reformförsök internationellt.

## I praktiken

Vad betyder då NPM och dess olika reformer i en svensk kontext? Klart är att Sverige i hög grad influerats och det har varit starkt tryck på att förändra och reformera. Nedanstående är en lista med exempel på managementtekniker som indikerar hur NPM tagit sig uttryck i svenska kommuner och landsting:

- Exempel på tekniker som införts är:
  - Beställar-/utförar-modeller
  - Entreprenad/intraprenad
  - Resultatenheter
  - Bolagisering
  - Offentligt och Privat Partnerskap (OPP)
  - Kommundelsnämnder och ökat kommunalt (decentraliserat) självstyre
  - Systematiska jämförelser (benchmarking) mellan organisationer, privata såväl som offentliga
  - Privatisering och avreglering
  - Kvalitetssäkring
  - Kundval och Vouchers
  - Målstyrning och flerdimensionella styrverktyg (t.ex. balanserat styrkort och resultatbaserade belöningssystem).
  - Nyckeltal och verksamhetsmått med ett ökat fokus på kontroll och övervakning av output och resultat i organisationer
  - Särskilda organisatoriska enheter (eller inköpta konsulter) för uppföljning och verksamhetsrevision.
  - Redovisning enligt bokföringsmässiga grunder (Accrual accounting) med fokus på resursförbrukning och resultat (periodiserade kostnader). Traditionellt har styrningen i

offentliga organisationer baserats på kassaflöden, dvs. fokus har varit på utbetalningar i förhållande till inbetalningar.

Utvecklingen inom kommuner och landsting har karakteriserats av en mängd olika reformer som haft olika fokus på inriktning och dessa har varierat över tiden. Under 1980-talet lades stor kraft på att decentralisera och införa effektivare resurshantering och stoppa ökningen av kostnader i kommuner och landsting. Metoden var strukturella och organisatoriska förändringar för att införa tydligare ansvarsenheter. Resultatenheter infördes och i många kommuner genomfördes bolagiseringar (Hansson och Blomquist, 1993). Även om det förekommer, är bolagiseringar mindre vanligt inom landstingen.

Efter ett antal år av interna organisatoriska reformer skiftade fokus efter den borgerliga valsegern 1991. Intresset riktades istället mot den externa marknaden och möjligheterna att samspela med andra aktörer. I många länder genomfördes omfattande privatiseringar och omfördelningar av arbetsuppgifter kring de offentliga tjänsterna. I Sverige låg fokus i huvudsak på att skapa förutsättningar, och införa, konkurrens i tillhandahållandet av offentlig service (Hartman, 2012; Mattisson, 2012). Under många år ägnades stor möda åt att utforma upphandlingar, kontrakt och system för att på olika sätt skapa marknadssituationer och införa konkurrensinslag. Successivt har fokus skiftat från systemens konstruktion mot att handla om kvalitetssäkring och uppföljning. Det ansågs viktigt att huvudmannen kunde säkerställa (garantera) att utföraren åstadkom rätt saker med tillräcklig kvalitet (Almqvist och Högberg, 2008). Några händelser fick stor medial uppmärksamhet (t.ex. vad som sedan blev Lex Sara), vilket skapade ökat tryck på uppföljning och utvärdering. Denna utveckling har sedan fortsatt i takt med nya reformer kring t.ex. valfrihetssystem.

## 2.4 Två decennier NPM – var står vi nu?

Precis som att fokus i innehållet i NPM har varierat över tiden har också forskningen gjort det. När NPM var nytt som koncept var mycket av forskningen normativ. Konceptens potential och möjligheter presenterades på olika sätt (Lynn, 1996; Hood, 1991; Osborne och Gaebler, 1992). Vidare gjordes också empiriskt baserade doku-

mentationer av reformförsök i t.ex. Australien, Storbritannien och Nya Zeeland. En annan tradition tog fasta på att studera skillnader mellan olika länder, deras förutsättningar och hur de tillämpade idéerna i NPM (Pollitt och Bouckaert, 2009; 2011). Detta ger en viss förfining av koncepten och att goda exempel (föregångare) identifieras.

Under senare delen av 1990-talet börjar emellertid koncept och tekniker inom NPM ifrågasättas och granskas mer kritiskt. Intresset riktas istället tydligare mot reformernas effekter. Vanligen handlar en studie om utfallet av att införa en enskild komponent (management-teknik) i en verksamhet eller en sektor. I Sverige har det t.ex. gjorts många studier där man utifrån ett managementperspektiv studerar någon NPM-komponent som t.ex. verksamhetsmått (Ramberg, 1997), resultatenheter (Hellström, 2002), kontraktstyrning (Bryntse, 2000) eller konkurrensutsättning (Mattisson, 2000). Utfallet i dessa studier är blandat och såväl positiva som negativa effekter har observerats och det finns kunskaper om hur enskilda tekniker kan tillämpas i sitt sammanhang.

Hur väl NPM fungerar som övergripande princip för hur offentliga verksamheter kan organiseras har inte erhållit samma intresse. Bogt et al (2010) konstaterar att det fortfarande är kontroversiellt att uttala sig om effekterna av NPM. Det råder delade meningar om huruvida NPM bidragit till några positiva effekter för hur väl de offentliga organisationer presterar, vilken kvalitet medborgarna upplever samt i vilken omfattning NPM har haft någon betydelse för effekterna. Däremot konstaterar de att idéerna fortfarande är mycket starka och inflytelserika i praktiken.

NPM ifrågasätts på en mängd olika punkter från forskningen. Eftersom fenomenet inte är enhetligt definierat från början kan kritiken därmed ske från olika utgångspunkter och riktas mot olika områden. Trots variationen finns ett antal gemensamma nämnare som återkommer. Nedan presenteras en bruttolista med invändningar som forskare lyft fram i olika sammanhang (Thynne, 2003; Pollitt och Bouckaert, 2004; 2011; Aberbach och Christensen, 2005; Diefenbach, 2009; Osborne, 2006; Lapsley, 2009; 2011):

- NPM är inte enhetligt som teori/koncept. Istället utgör det ett samlingsnamn för olika tekniker och idéer som inte nödvändigtvis är konsistenta eller förenliga. Därmed går det inte att överföra erfarenheter från en reform till en annan. Det kan

handla om helt olika saker. Dessutom är många tekniker starkt ideologiskt präglade.

- Det går inte att tänka att "one size fits all". Variationerna mellan länder, sektorer och verksamheter är så stora att det inte går att tillämpa ett koncept. Offentliga organisationer har ett annat uppdrag och ett annat funktionssätt än privata organisationer. Därför kan modeller för styrning och ledning inte reservationslöst föras över till offentliga organisationer. Det finns områden där idéerna fungerar bra och andra där de inte fungerar.
- Den politiska styrningen undermineras genom teknikerna inom NPM. Genom att i större grad förlita sig på marknadslösningar decentraliseras beslutsfattandet till tjänstemän (från politiken). Genom NPM stärker tjänstemännen sin makt gentemot politiken.
- Mätning av resultat och prestationer i de enskilda enheterna har en tendens att fokusera på det som går att mäta och inte vad som behöver åstadkommas vilket gör att verksamheterna riktas mot fel saker.
- NPM utgör en ny form av byråkrati som kräver mycket administrativa resurser och därför genererar indirekta kostnader. Samtidigt som det innebär decentralisering och självständiga enheter förordas också en omfattande apparat av policyer, centrala riktlinjer och annan styrning.
- De värden (kultur) som ansetts grundläggande för aktiviteterna i många offentliga verksamheter har reducerats till/ersatts med en ekonomisk rationalitet. Denna handlar om att agera i konsekvens med modellen snarare än att tillhandahålla verksamhet/tjänster. Detta har lett till att kvalitet och omfattning av det offentliga utbudet reducerats.
- Medborgare söker bl.a. sammanhang i kultur och vad som är gott för samhället. Dessutom är ofta medborgare svaga och i behov av offentliga tjänster vilket gör dem sämre rustade att agera som genuina kunder. Kunder förväntas utgå ifrån den individuella egennyttan (inte att fundera över andras) och i kraft att agera så att denna maximeras givet de förutsättningar som råder. Dessutom förväntas kunden inte avskräckas av extra arbete/kostnader för att byta leverantör så snart man är missnöjd.



- Många exempel på marknadslösningar är konstruerade (kvasi-marknader) och dessa är alltid förenade med risker för snedstyrning som ger ineffektivitet eller felaktiga prioriteringar.

Listan ovan indikerar att en del av den entusiasm som noterats i samband med NPM-reformerna är överdriven. Lapsley (2009:1) konstaterar att "NPM is a cruel disappointment for governments" och att det i många fall inneburit fler problem än det löst. I samma anda påpekar Diefenbach (2009) att renodlandet av decentraliserad ekonomisk rationalitet (managerialism) eroderat offentliga tjänster och det offentliga etos som kännetecknat sektorn sedan den initierades (i en global skala).

Således finns det skarp kritik mot NPM som övergripande princip för organisation. Noteras bör dock att det finns flera belägg för att enskilda initiativ gett goda resultat. I en översikt konstaterar DeVries och Nemeč (2013) att positiva effekter av NPM-tekniker beror på hur de införs och tillämpas. Görs detta på ett väl avvägt sätt kan positiva effekter i form av ökad effektivitet uppnås. Införande av system kring t.ex. resultatstyrning, konkurrensutsättning, outsourcing och prestationsmätning (för mindre enheter) kan skapa förbättringar.

I Lapsley (2008) karakteriseras NPM som "Back to the future" i meningen att i komplexa organisationer med komplexa mål kommer reformer ständigt tillbaka eftersom villkoren är svåra och att utveckling behövs. Det finns således anledning att förvänta att dessa idéer kommer att leva kvar. Det kritiska är att ta vara på de komponenter som fungerat i sitt sammanhang. I övriga delar gäller det att tänka annorlunda och nytt. Annars finns risken att lösningen på problemen till följd av NPM ska lösas med ännu mer av samma medicin (NPM) (Diefenbach, 2009).

Svenska erfarenheter av NPM skiljer sig inte på något avgörande sätt från det som noterats ovan, även om det finns variationer mellan t.ex. verksamhetsområden (Almqvist, 2006; Montin, 2007; Hall, 2011).

## 2.5 Dags för något nytt – igen?

I föregående avsnitt framgår att det finns gott om kritik mot NPM. Flera författare menar att idéerna kring NPM falnar i lyskraft. Konceptet (koncepten) kommer att tappa i betydelse och till viss del överges. Såväl Lapsley (2008) som Vries & Nemec (2013) pekar på att detta har hänt förut och pekar på ett flertal studier från mitten av 2000-talet där författarna konstaterat att NPM kommer att behöva lämna plats för något annat och något nytt. Idéerna, och därmed teknikerna, kring NPM är fortfarande högaktuella men annorlunda jämfört med hur det var för två decennier sedan. Idag vet vi vilka tekniker som fungerar och inte fungerar. Dessutom har inslaget av ideologi tonats ner till förmån för en mer pragmatisk hållning gentemot olika typer av managementkoncept, inte minst internt inom de offentliga organisationerna. NPM har inte blivit passé utan har istället hamnat i en ny kontext. Den interna effektiviteten (efficiency) kommer alltid att vara kritisk, men fokus har skiftat och i tilltagande grad handlat om att agera rätt och erbjuda rätt saker (effectiveness). För att klara denna utmaning behöver organisationen titta utanför sina egna domäner och samspela med andra aktörer vars prestationer man är beroende av för att kunna göra ”rätt” erbjudande.

Osborne (2010) konstaterar att utvecklingen på den lokala samhällsnivån har sprungit ifrån de teoretiska modeller vi använder. Vi har lämnat tankarna om att administrera fram gott resultat eftersom det inte är tillräckligt dynamiskt och fungerande. Det kan då vara frestande att försöka lösa dessa problem genom att använda olika managementtekniker. Att decentralisera, strukturera om och optimera hur olika interna enheter kan samverka kan förefalla som en lösning. Dessvärre kommer detta inte heller att lösa de problem sektorn brottas med eftersom det i dag i praktiken ser annorlunda ut. Det behövs fortfarande en effektiv process kring politik och administration på samma sätt som det fortfarande finns anledning att sträva efter att öka effektiviteten i de olika delarna som är involverade i det offentliga tjänsteutbudet. Den stora utmaningen nu är att det som ska erbjudas är professionella tjänster som enbart kan framställas genom medverkan i komplexa nätverk där aktörerna är ömsesidigt beroende av varandra. Endast genom en väl

avvägd medverkan i dessa komplicerade strukturer med många aktörer kan den offentliga organisationen klara sitt uppdrag.

Även Osborne et al. (2012) varnar för ett överdrivet fokus på organisationens interna förehavanden och saker som händer mellan olika sub-enheter inom organisationen (intra-organisatoriska utbyten). De offentliga serviceorganisationerna kännetecknas i tilltagande grad av relationer och utbyten mellan olika organisationer (inter-organisatoriska utbyten) vilken därmed kräver tankemodeller kring samverkan och nätverk. Dessutom är tiden förbi när offentliga organisationer i huvudsak tillhandahöll materiella och fysiska ting. Istället är merparten av utbudet att beskriva som tjänster av olika karaktär. Därmed är det otidsenligt att tillämpa styrtekniker som är utvecklade för att passa i producerande kommersiella företag. Istället handlar det om att utveckla koncept som klarar av att hantera komplexa servicetjänster i system av nätverk.

Att dela upp offentliga organisationer i mindre (sub-) enheter och styra/utvärdera dem genom strukturerad uppföljning och resultatmätning kan vara en besvärlig väg att gå (Klijn och Koppenjan, 2012). Relationer baserade på marknadskrafter och strikt uppföljning gör det svårt att skapa förtroende i relationerna samtidigt som enskilda aktörer kan frestas att spela med systemet i egensyfte. För huvudmannen blir det då svårt att koordinera alla aktiviteter. Studeras den offentliga praktiken syns nu initiativ där offentliga aktörer försöker samordna insatser och agera samfällt för att insatserna sammantaget ska bli en helhet. Författarna förordar ett nätverks-synsätt och att det offentliga huvudmannskapet kännetecknas av att leda och styra nätverk av aktörer och resurser. Istället för att arbeta vidare med att utveckla detaljer i systemen kring den interna effektiviteten (NPM) handlar det om att stärka hierarkin och dess inflytande för att öka styrförmågan. Viktigt att notera är dock att det inte handlar om att ersätta ett koncept med ett annat. Mer sannolikt är att det blir en spridning av idéer som drar mot olika typer av hybrider som kombinerar "NPM-like arrangement aimed at efficiency and transparency, with network governance-like provisions enhancing interaction and commitment" (Klijn och Koppenjan, 2012:600).

Ett modernt och anpassat sätt att driva offentliga organisationer innehåller åtminstone två motstridiga drivkrafter som verkar samtidigt (Vigoda, 2002). Den första betraktar den offentliga organisa-

tionens avnämare som kunder där hela utbytet sker över en marknad. Gentemot kunderna handlar det om att vara mottaglig och lyhörd inför de önskemål och behov de har (responsiveness). Den offentliga organisationen har att uppmärksamt följa de s.k. kundernas behov och önskemål och att (re-)agera därefter. Betraktas medborgarna som kunder görs ett antagande om att hela relationen sker över en marknad. För de offentliga organisationerna blir det helt avgörande att kunna svara mot kundernas behov för att uppvisa goda prestationer och vinna legitimitet för sin verksamhet. Vigoda (2002) konstaterar att införandet av NPM tydligt har drivit utvecklingen inom offentlig sektor i denna riktning.

Samtidigt finns en annan tanketradition där avnämarna betraktas som partners vilka det gäller att samarbeta med för att gemensamt skapa mesta möjliga välfärd (collaboration). Istället för att betrakta dem som passiva kunder som ska tillgodoses med service handlar det istället om att samarbeta och skapa interaktiva samarbetsrelationer där två (eller flera) parter verkar för gemensam utveckling. Att tänka i termer av en relation kännetecknad av samarbete lyfter fram betydelsen av att båda parter aktivt bidrar. Istället för att leverera tjänster till passivt mottagande kunder handlar ett lyckat utfall om att den offentliga organisationen kan bjuda in individen till ett samspel där resultatet skapas gemensamt. Vigoda (2002) landar i att det handlar om att den offentliga organisationen kommer att behöva fortsätta att styra men att det nuvarande synsättet där passiva kunders behov ska tillgodoses behöver utvecklas. Istället handlar det om att skapa en situation karakteriserad av att "vi" gör gemensam sak tillsammans.

Efter en lång tid av förespråkare för NPM-inspirerade reformer efterlyser Christensen och Laegreid (2007) en motreaktion. Det handlar dels om det man uppfattar som negativa effekter av NPM, dels om att omvärlden generellt blir allt mer turbulent/osäker. Författarna pekar på problem till följd av en strukturell (generell) decentralisering där beslut fattas längre från politiken, och i högre grad inom organisatoriska enheter med enbart ett syfte (en uppgift). Dessutom följs utfallet inom dessa organisatoriska enheter upp med tydlig resultatmätning för den enskilda enheten. Sammantaget sätter dessa initiativ tydligt fokus på vertikala förhållanden. För organisationen som helhet skapar detta emellertid svagheter som fragmentering, självständiga (själviska?) enheter, bristande

samarbete och svag koordination av olika insatser. För att komma tillrätta med ovanstående bekymmer har andra reformer initierats, inledningsvis under beteckningen ”joined-up government” men så småningom benämnt ”whole-of government” (Christensen & Laegreid, 2007). Detta kan ses som ett samlande begrepp för åtgärder som tar fasta på koordination och strategier för integration mellan nivåer, enheter och verksamheter. Dels handlar det om strukturella insatser som att skapa nya organisatoriska enheter eller formaliserade organisatoriska processer, dels tar dessa åtgärder fasta på beteendemässiga åtgärder som t.ex. organisationskultur, värdegrundarbete och insatser kring sammanhållning/grupprocesser och lagarbete.

Sammanfattningsvis konstateras att det behövs en ”whole-of government”-ansats för att utveckla de offentliga organisationerna. Christensen och Laegreid (2007) ställer emellertid frågan om vilket genomslag dessa åtgärder kan få för helheten så länge man fortsätter med att dela upp organisationen i mindre enskilda enheter som kontrolleras med tydligt angiven resultatstyrning för den enskilda enheten. Ökad integration och samordning låter frestande men är svårt att genomföra. Till följd av ökade krav från alla intressenter kännetecknas moderna organisationer, privata såväl som offentliga, av en tilltagande arbetsdelning och specialisering. Detta förefaller vara en kraft som i grunden försvårar för samordning och integration. Ambitionerna kring ”whole-of-government” aktualiserar några kritiska frågor kring nuläget i de offentliga organisationerna och deras handlingsutrymme inför framtiden. En fråga gäller i vilken utsträckning det är möjligt att i mer omfattande skala skapa integrativa och koordinerande arrangemang, och tillmäta dessa konstellationer betydelse.

Dessa integrativa ambitioner går på tvärs mot de senaste decenniernas reformer med uppdelning i mindre enheter, prestationsmätning, marknadsorientering och konkurrensutsättning. Samtliga baseras på en logik där enskilda aktörer i systemet agerar självständigt och vars resultat följs upp separat. Krav på ökad produktivitet och effektivare resurshantering förstärker ytterligare denna typ av resultatmätning och därmed en fragmentering. Kritiskt blir att samtidigt hantera båda dessa utmaningar, dvs. att både öka den enskilda enhetens prestationsförmåga och den samlade effekten av organisationens alla insatser. Uppenbart är att

det inte finns något entydigt sätt att hantera situationen utan det handlar om att varje organisation får utveckla sin lösning i sitt specifika sammanhang. Christensen och Laegreid (2007) är överens med Pollitt (2003) om att denna utveckling inte kan initieras från centralt håll utan måste växa fram genom samspel mellan de lokala aktörerna i varje kommun och region. Att klara detta är en stor utmaning som kräver nya kompetenser, nya sätt att tänka och att förtroende mellan aktörer utvecklas i bredare skala. Detta blir ett mödosamt arbete som kommer att ta tid.

För att klara dessa integrativa ambitioner krävs andra (nya?) utgångspunkter som bas för de offentliga organisationerna. Flera olika ansatser kan identifieras. En sådan ansats bygger vidare på Webers idéer kring byråkratier och deras sätt att fungera och benämns the Neo-Weberian State (NWS) (Drechsler, 2009; Pollitt & Bouckaert, 2011). En annan ansats startar i nätverk och hur dessa kan styras (governance). Att tänka i termer av governance i offentliga organisationer är inte nytt och under senare tid har synsättet fått mer uppmärksamhet under etiketten New Public Governance (PSG) (Osborne, 2006; 2010). Nedan diskuteras dessa båda synsätt.

### Neo-Weberian State (NWS)

NWS tar fasta på att stärka den offentliga organisationen genom struktur och hierarki men med ökat externt fokus (Lynn, 2008; Pollitt & Bouckaert, 2011). Offentliga organisationers sätt att fungera kan inte jämföras med privata vinstdrivande företag utan har en särprägel vad gäller uppgift och sätt att fungera. Därmed är det mer fruktbart att tänka i termer av byråkrati och dess funktionssätt. Byråkratin (hierarkin) behöver emellertid reformeras för att passa i sin tid. Bl.a. kan följande särdrag noteras (Pollitt & Bouckaert, 2011):

- Byråkratin (hierarkin) behöver reformeras så att den inte vänder kraften inåt. Istället krävs en extern orientering så att kraften läggs på att möta medborgarnas behov och önskemål. Detta uppnås inte primärt genom marknadsmekanismer (även om de kan passa på sina ställen) utan istället genom att inom de offentliga

organisationerna utveckla en saklig och professionell kultur riktad mot kvalitet och service.

- Fler kanaler för politiskt inflytande och dialog behöver skapas för att öka förankring och engagemang. De etablerade politiska församlingarna fyller funktioner men behöver kompletteras med ytterligare former.
- Organisationen behöver orienteras mot resultat och vad som ska åstadkommas. Historiskt har intresset riktats mot procedurerna (hur saker utförs). Även om detta fortsättningsvis kommer att vara relevant behöver fokus framöver ligga på utfall och resultat (dvs. en större betoning på uppföljning ex post).
- Ökad serviceorientering hos tjänstemännen. Förutom att tjänstemännen arbetar professionellt inom sitt ämnesområde, dvs. självständigt med högt (specialiserat) kunskapsinnehåll, krävs också en extern orientering. Att vara riktad mot medborgarna och deras behov behöver bli en självklar del i att vara professionell inom de offentliga verksamheterna.

Sammantaget ger denna karakteristik intrycket av att vara en lista över vad som är eftertraktat och önskvärt i skenet av de svagheter som noterats med reformer inspirerade av NPM. Hittills kan NWS karakteriseras som en empirisk-analytisk modell (Drechsler, 2009) för att beskriva och förstå vad som händer i de offentliga organisationerna. Det anses inte fungera med marknadslösningar och företagslika arrangemang utan kraften läggs lämpligen på att vitalisera och utveckla de offentliga organisationerna (hierarkierna) och göra dem mer professionellt externt orienterade. Pollitt & Bouckaert (2011) menar att det visar vad den offentliga organisationen *kan* vara för medborgarna och för samhället utifrån en ambition att skapa något gemensamt (i motsats till egenintresset).

### New Public Governance (PSG)

I takt med att effekterna av NPM har blivit synliga har kritiken växt och alternativa synsätt efterfrågats. Grundläggande för NPM är att det uppfattas som endimensionellt (egennyttia och marknadslogik) och inte ser till helheten. Bevisen blir allt tydligare för att det

inte går att tillämpa en modell som är begränsad och endimensionell (intra-organisatorisk), för att styra en verksamhet som är komplex och pluralistisk (Osborne, 2006). Praktiken har sprungit ifrån modellen och därför behövs något annat som är mer relevant.

Det finns en längre tradition av att tänka i termer av governance i offentliga organisationer (Klijn, 2008). Konceptet är inte entydigt utan har flera olika definitioner. Det används t.ex. inom NPM som styrning av aktörer och deras prestationer på en marknad (market governance) (Osborne & Gaebler, 1992). Vidare används begreppet governance också i samband med nätverksstyrning (network governance) när många, ofta av varandra oberoende, aktörer är inblandade (Rhoades, 1997). Då det ofta handlar om gradskillnader snarare än artskillnader mellan olika tillämpningar konstaterar Klijn (2008) att det går att prata om styrande nätverk i bredare mening. Detta innefattar alla de aktörer och aktiviteter som är involverade i det utbyte och det samspel medborgaren har med den offentliga organisationen (governance networks). Den offentliga huvudmannens uppgift blir då att tillse att nätverket fungerar och att de olika parternas insatser passar samman och skapar en meningsfull helhet.

En utveckling av ovanstående tankar har samlats inom ramen för begreppet New Public Governance (NPG) (Osborne, 2006; 2010). För att utveckla offentlig sektor och dess organisationer krävs ett bredare paradigm som inte enbart tittar inåt (intra-organisatoriskt). Istället behöver intresset riktas mot effektiviteten i det offentliga servicesystemets leverans och inte enbart den egna interna effektiviteten. Det gäller att fånga komplexiteten i, och behovet av, styrning av relationer som är interorganisatoriska (t.ex. samverkan mellan organisationer som svarar för samma försörjning) eller intersektorella (samverkan mellan huvudmän som svarar för olika, men kompletterande, försörjningar). Det handlar inte om att den enskilda organisationen ska leverera något enskilt utan varje komponent i en helhet och alla dessa komponenter kännetecknas av interaktivitet.

Det handlar om att göra den offentliga organisationen effektivare och ge den mer legitimitet genom att inkludera en bredare bas av aktörer (privata och offentliga) i både utformning av politiken och i implementeringen av den. Idéerna om nätverk är tydliga och horisontell samordning betonas framför vertikal styrning och uppföljning (Pollitt & Bouckaert, 2011). För att lyckas med detta behöver huvudmannen se sig som nätverksaktör och påverka genom



att organisera samarbeten mellan olika intressenter. Nätverket syftar till att ständigt förbättra systemets processer för att utveckla och erbjuda den service medborgaren behöver (Osborne, 2006). För ledningen, den politiska såväl som för tjänstemännen, handlar den centrala uppgiften om att hantera relationer till och emellan intressenter (stakeholder management). Kritiskt blir att hantera, överbrygga och underhålla gränser på ett för organisationen hälso-samt sätt. Även om marknads- och konkurrenslösningar förekommer där det kan vara lämpligt är ledningens mest centrala uppdrag att skapa en uthållig organisation och uthålliga tjänster med hög legitimitet (Osborne, 2010).

NPG innebär onekligen ett skifte mot tidigare marknadsreformer. Är det då ett normativt ideal? Osborne (2010) poängterar att så inte är fallet. Snarare är det ett synsätt som hjälper oss att analysera och utvärdera våra service-system idag och att identifiera utmaningarna framöver.

Fattore et al. (2012) undersöker om det finns något av idéerna kring NPG i praktiken. Utifrån en studie av italienska förhållanden noteras att det finns föreställningar om NPM såväl som NPG samtidigt. Författarna konstaterar att dessa båda koncept fortfarande inte är entydigt definierade utan mer utgör ett samlande begrepp för en mängd olika företeelser, och att dessa företeelser inte är ömsesidigt uteslutande utan kan förekomma samtidigt. Således finns det ingen motsättning mellan NPM och NPG utan det är två synsätt som delvis kompletterar varandra.

## 2.6 Var står vi nu?

Idéerna och metoderna utifrån NPM är fortfarande i högsta grad livskraftiga. Det pågår fortfarande ett omfattande arbete där enskilda metoder och koncept implementeras, utvärderas och förfinas. Det finns inga tecken på att dessa ansträngningar kommer att avta framöver. Utvecklingen visar emellertid att den initiala entusiasmen har lagt sig och tilltron till att marknaden ska lösa alla problem har avtagit. Marknadsreformerna har löst vissa problem men har givit upphov till nya.

Det kan emellertid konstateras att NPM har gjort oss vana att hantera en flora av olika aktörer i olika konstellationer. Förhopp-

ningsvis har detta också öppnat upp vår inställning till individuella lösningar anpassade efter varje verksamhet. Det går inte att hitta ett koncept som klarar allt utan man får anpassa efter förutsättningarna inom varje område. Tillämpningen av enskilda NPM-tekniker har förfinats och visat sig fungera väl inom ett antal områden.

Samtidigt finns det kritik mot dessa system och vad de totalt sett kan åstadkomma. Även om enskilda delar presterar bättre (vilket ibland påstås) behöver det inte betyda att verksamheten/sectorn totalt sett gör vad den ska. Fragmentering öppnar upp för suboptimering vilket inte är effektivt. Därför framhålls idag behovet av alternativa synsätt. Det behövs ansvarsfulla och aktiva offentliga organisationer som agerar för allas bästa på lång sikt. Hur detta kan göras råder det delade meningar om. Klart är emellertid att idéer som NWS och NPG vänder sig emot ensidigt internt effektivitetsfokus och istället orienterar sig mot samspel med andra aktörer i olika former. Den enskilda organisationen kommer inte att klara utmaningarna på egen hand utan en god total prestation kräver att många aktörer agerar samfällt.

En generell trend förefaller vara att de offentliga organisationerna är på väg in i en tid av sträng sparsamhet/återhållsamhet (austerity) (Kinder, 2012; Lapsley et al. 2012). Därför kommer teknikerna kring NPM att behövas och kunna leva kvar. Dock kommer hela den omgivande miljön för detta att vara förändrad. Den lokala serviceorganisationen kommer inte längre att själv styra och påverka alla de komponenter som man är beroende av för att fullgöra sin uppgift. Istället för att definiera vad som ska erbjudas och sedan organisera fram detta (skapa en produktionsapparat) kommer det istället att vara individens behov som står i centrum. Individerna förväntar sig högkvalitativ service utifrån sina individuella behov (Kinder, 2009). Inte sällan är dessa mångfacetterade och för att kunna möta dem krävs att flera olika komponenter (producenter/organisationer) samordnas och samverkar. Detta klarar inte en organisation ensam utan man är beroende av omgivningen och att samspela med andra organisationer.

Kraven på kommuner och landsting ökar hela tiden och det är inte realistiskt att tro att den enskilda kommunen eller landstinget ska klara de utmaningarna på egen hand (Brorström & Siverbo, 2008). Hela ekonomin bygger på tydligare specialisering och att varje företag/organisation svarar för en mindre del av värdekedjan

själv (och köper mer externt av både varor och tjänster). Det finns ingenting som pekar på att inte de offentliga organisationerna går mot samma utveckling. Ju mer samspel som ska finnas med andra aktörer för att klara sitt åtagande, ju mer ökar beroendet av andra. Att en kommun eller ett landsting som enskild aktör är den lämpliga enheten för att tillhandahålla samhällsservice är inte självklart. Olika verksamheter kräver olika förutsättningar för att fungera väl. Därför kommer vi att se behov av mer nätverksliknande strukturer så att den enskilda organisationen kan kompensera för detta genom att agera i samspel med andra. Så det finns behov av nya tanke-modeller som handlar mer om, att hålla samman och agera i nätverk av många olika aktörer, vars drivkrafter sannolikt är mycket olika.

### 3 Svenska erfarenheter av olika organisationsformer

#### 3.1 Kommunal organisation i olika former

Kommuner och landsting har stor frihet att välja hur de önskar att organisera sina aktiviteter och verksamheter. Eftersom det råder stora skillnader i förutsättningar mellan olika kommuner och landsting har det ansetts rimligt att också lämna stor frihet för varje organisation att välja organisatorisk struktur utifrån vad som passar lokalt. I stor utsträckning kan huvudmannen välja hur man internt vill fördela ansvar och arbetsuppgifter för att det ska bli effektivt vid genomförande. Förutom att ha verksamheter i förvaltningsform kan aktiviteter även förläggas till aktiebolag eller andra privaträttsliga associationsformer. Kommuner och landsting har alltid varit involverade i bolag och andra företag men förekomsten har ökat under de senaste två decennierna.

Förutom utformning av den interna organisatoriska strukturen handlar det också om att ta ställning till vilka resurser som behövs för att utföra verksamheten. Traditionellt har offentliga organisationer skött utförandet med egna resurser i form av tekniska installationer (investeringar i t.ex. infrastruktur), utrustning och personal. Det har emellertid alltid gjorts köp från externa leverantörer som tillhandahållit såväl fysiska leveranser som tjänster. Sedan 1990-talets början har andelen externa resurser kontinuerligt ökat inom kommuner och landsting. I takt med NPM-inspirerade reformer har också konkurrens lyfts fram som ett centralt inslag vid tillhandahållande av offentlig service.

En annan strukturell fråga där kommuner och landsting har frihet att agera avser möjligheterna att samverka, dvs. att två eller flera parter går samman och gör gemensam sak. Som utvecklingen nu är inom kommuner och landsting kan konstateras att samverkan är ett aktuellt ämne. Det tas många samverkansinitiativ och formerna för detta varierar.

I detta kapitel ägnas uppmärksamheten åt bolagisering och konkurrensutsättning utifrån vilka erfarenheter som gjorts. För respektive form beskrivs först motiv och drivkrafter. Därefter diskuteras förutsättningar att tillämpa konceptet. Avslutningsvis diskuteras erfarenheter och effekter av respektive form. I kapitel fyra diskuteras samverkan utifrån motsvarande struktur.

## 3.2 Bolagisering

Bolagsformen innebär en principiell separation av ägande och kontroll över utförandet. Ägandet ligger kvar hos den kommunala huvudmannen, medan kontroll och utförande flyttas till bolaget som ansvarar för verksamheten. Genom att en verksamhet bolagiseras lyder den under aktiebolagslagen som reglerar styrning och ledning av verksamheten. Detta innebär att det finns i förväg fastställda roller för ägare, styrelse och VD samt regler för hur relationen mellan dessa ska se ut.

I egenskap av ägare har den offentliga huvudmannen möjlighet att utöva inflytande och kontroll genom att utse ledamöter till styrelsen, revisorer samt närvara och rösta på årsstämman. Formellt ligger ägandet hos fullmäktige, men det är vanligt att stora delar av detta ansvar delegeras till styrelsen. I övrigt ligger ansvaret för verksamheten hos bolagets styrelse och VD. VD ansvarar för den löpande verksamheten och styrelsen kontrollerar och följer upp det arbete VD gör. Utöver det fungerar styrelsen även som bollplank och beslutsorgan i frågor av mer övergripande och strategisk karaktär.

Det är i denna separation av ägande och kontroll som bolagsformens för- respektive nackdelar uppstår (Thomasson, 2013). Fördelarna är att ansvar och styrning blir tydligt. Bolaget blir en självständig aktör där ledningen (styrelse och VD) har att svara för verksamheten utifrån de direktiv som ägarna satt upp. Ledningen ska svara för bolagets bästa och har ingen skyldighet att göra andra politiska överväganden kring situationen i kommunen eller landstinget och vad som händer i andra verksamheter. Bolagets tillgångar är klart åtskilda från övriga tillgångar i kommunen eller landstinget, och styrelsen ansvarar för hur de används. Den politiska ledningen i kommunen eller landstinget kan inte agera löpande i bolaget utan är hänvisade till att ge anvisningar till de styrelseledamöter man utsett.

Svagheter med att organisera verksamheten i bolag ligger i att insyn och kontroll från den offentliga huvudmannen blir indirekt när verksamheten överförs till en annan juridisk person. Det politiska styret i kommunen kommer längre från verksamheten och de beslut som styr den. Normalt är det politiker som utses till styrelseledamöter. Som ledamot i en bolagsstyrelse är individen personligen ansvarig för aktiviteterna i bolaget och för att verka för bolagets bästa.

Detta är en annan roll än att agera som politiker i en nämnd där systemet bygger på att det ska finnas olika uppfattningar.

Det är emellertid inte enbart relationen mellan politikerna och verksamheten som ändras, utan även den mellan verksamheten och medborgarna. I förvaltningsformen är det politiska styret tydligare kopplat till den verksamhet som bedrivs, vilket gör att det blir lättare att utkräva ansvar av politikerna. När en verksamhet bolagiseras och det sker en separation av ägande och kontroll finns det således en risk att även medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande och insyn påverkas negativt.

### **Motiv till att bolagisera**

Det kan finnas ett antal olika skäl till att bolagisera en verksamhet. Ett av de vanligaste skälen är en strävan efter att effektivisera och använda resurserna mer effektivt. Genom att styrningen blir mer direkt (och tydligare) skapas enklare och mer rationella beslutsvägar. Dessutom kan verksamheten särskiljas från övriga verksamheter och övrigt beslutsfattande i kommunen eller landstinget, vilket skapar tydlighet och fokus.

En bolagisering innebär att det är aktiebolagslagen som är vägledande för styrningen, vilket förväntas ge mer renodlat ansvar och kortare beslutsvägar då det är VD, ibland i samråd med styrelsen, som fattar besluten i bolaget. Även om det kan finnas en delegationsordning som reglerar att beslut av principiell art ska fattas av kommun- eller landstingsfullmäktige blir beslutsfattandet i bolaget ändå mer självständigt kring löpande och operativa val.

Ytterligare ett motiv tar fasta på att ett aktiebolag utgör en särskild ekonomisk enhet. Detta innebär att eventuella risker kan isoleras till bolaget då verksamheter, medel och ansvar är uttalat hänförliga till bolaget. Att isolera risker kan vara kritiskt för investeringstunga verksamheter inom t.ex. infrastruktur där det är svårt att beräkna kostnader eller riskerna är stora på annat sätt. Särskilt lämpligt förefaller detta vara vid taxefinansierade försörjningar där inbetalda medel tillhör kollektivet (och inte skattebetalarna). Dessutom kan en egen ekonomi på detta vis också särskilja och reservera medel för underhåll av de tillgångar som används. Genom att lyfta ut verksamheten från den kommunala förvaltningen till ett

eget bolag, får denna verksamhet en styrelse och en VD som värnar deras intressen. Verksamheten har en egen resultat- och balansräkning vars medel inte snabbt kan omfördelas eller användas i andra verksamheter.

Avslutningsvis finns andra motiv som har att göra med den enskilda situationen. Under 1990-talet gjordes ett antal bolagiseringar av verksamheter för att underlätta en senare försäljning (helt eller delvis) av tillgångar, och ibland överlåtande av verksamheter (Jägsander & Eriksson, 2001). Detta var t.ex. vanligt förekommande under 1990-talet i samband med att elmarknaden avreglerades. Ett annat skäl handlar om att aktiebolagsformen möjliggör flera ägare som både är privata och offentliga, s.k. Offentliga-Privata Partnerskap (OPP) (SKL, 2007).

### Effekter av att bolagisera – vad vet vi?

Ett grundläggande motiv till att bolagisera är ambitionen att tydliggöra och effektivisera styrning och skapa tydligare och kortare beslutsvägar. Detta är också en av de vanligaste positiva effekterna med bolagiseringen som lyfts fram i gjorda studier (Hansson & Collin, 1991; Aidemark & Lindkvist, 2004; Thomasson, 2009). Det finns en vilja att skapa tydligare roller och en bättre ansvarsfördelning. Vidare uppfattas det som positivt att en verksamhet genom bolagisering blir mindre beroende av politiska beslut och prioriteringar (Mattisson & Thomasson, 2011). Detta är ett resultat av att verksamheten lyfts ut från den kommunala organisationen och bildar en egen juridisk enhet med särskild ekonomi samt får en styrelse som enbart fokuserar på verksamheten som bedrivs i bolaget och dess behov.

Behov av att skapa tydligare styrning är något som bland annat lyfts fram i studier av fastighetsförvaltning (Mattisson & Thomasson, 2011). Det är vanligt när fastighetsförvaltning sker i förvaltningsform att ansvaret för underhållet av fastigheter är fördelat mellan de olika verksamheter som brukar lokalerna och själva fastighetsförvaltningen. Detta gör att det blir svårt att skapa en helhetsbild av hur underhåll sker och i vilken omfattning. Likaså finns det ökad risk för att underhåll inte prioriteras i lika hög utsträckning som de verksamheter som bedrivs. Konsekvensen blir att underhållet blir

eftersatt. Det är i sådana situationer som bolagisering ses som en lösning. Erfarenheterna pekar på att styrningen av en verksamhet förbättras och det blir ett tydligare fokus på t.ex. fastighetsfrågorna när verksamheten bolagiseras och både ägande och förvaltning samlas i en ekonomisk enhet.

Fördelarna ovan kräver emellertid att relationen mellan ägare och bolag tydligt definieras (Hansson & Lind, 1998). Det krävs att kommunen som ägare ändå ger bolaget en viss ekonomisk rådgighet att agera utifrån sina egna förutsättningar och sin verksamhet. I de fall ägaren behåller för stor kontroll över bolagets löpande ekonomi och aktiviteter riskerar fördelarna att utebli då bolagets handlingsmöjligheter begränsas i allt för stor utsträckning (Hansson & Lind, 1998). Därmed reduceras styrelsens möjligheter att fungera som ett verkställande och ledande organ för bolaget. Om ägarna behandlar bolaget och dess styrelse som en nämnd kommer det att fungera som en nämnd, oavsett juridisk form. I ett sådant sammanhang tillför inte bolagsformen några fördelar utan innebär enbart att nämndaktiviteterna flyttat till en annan arena (jfr. s.k. nämndbolag (Hansson & Collin, 1991).

Bolagsformen tycks således ge vad som efterfrågas, nämligen tydligare styrning, kortare beslutsvägar och en mer effektiv drift av verksamheten. Förutsättningarna är emellertid att såväl ägare som bolag respekterar den rollfördelning som aktiebolagslagen ger för handen (Grossi & Reichard, 2008; Thomasson, 2013).

Om fördelarna handlar om effektiv styrning och beslutsförmåga så innebär detta samtidigt att insyn och ansvarsutkrävande kan försvåras. Ägaren har inte samma löpande insyn och kontroll och i en bolagsform skapas en annan relation mellan medborgare, verksamhet och folkvalda politiker. Den offentliga huvudmannen kan hantera detta genom en god ägarstyrning som tydligt artikulerar vilja och syfte med verksamheten. På detta vis vet ledningen för bolaget vad som förväntas och ägaren kan följa upp utfallet.

Förutom strukturella effekter kring styrning och ledning har bolagisering också visat sig ha en motiverande effekt (Mattisson et al. 2008). Anställda får en tydligare organisatorisk tillhörighet och det har visat sig att de anställda tydligare identifierar sig med ett bolag (än med kommunen eller landstinget som helhet). Förutom att det kan påverka effektiviteten har dessa argument fått allt större betydelse i takt med att kommunala organisationer upplever problem



med att attrahera och rekrytera kompetens till sina organisationer. Ett bolag upplevs som en mer attraktiv arbetsgivare än en kommunal förvaltning.

### 3.3 Konkurrensutsättning

Konkurrensutsättning i de former som vi pratar om idag är förhållandevis nya i den kommunala sektorn. Även om de första försöken initierades under 1980-talet så var det under 1990-talet som utvecklingen tog fart i flera kommuner och landsting. Internationellt fanns många förespråkare för NPM och dess metoder. I Sverige inleddes reformarbetet utifrån olika bevekelsegrunder där det delvis handlade om lägre kostnader och högre kvalitet men också om politik och ideologi om hur saker borde vara. Ämnet var politiskt känsligt då det ifrågasatte mycket av den dåvarande kommunala strukturen kring saker som politikens roll, produktionsorganisationens roll, medborgarnas valfrihet och inflytande samt hur kvalitet och likabehandling säkerställs.

Att kommuner och landsting köper från externa leverantörer är emellertid inget nytt då detta alltid har förekommit. Vad som diskuteras gäller proportionerna mellan offentligt och privat i utförandet och hur detta kan organiseras med hjälp av t.ex. marknadslösningar. Idag råder ett mer pragmatiskt förhållningssätt i förhållande till konkurrensutsättning än under 1990-talet. Kommuner och landsting har under 20 år experimenterat med marknadslösningar och skaffat sig en hel del erfarenheter. På samma sätt har forskningen följt dessa strävanden för att samla erfarenheter och systematisera kunskap. Goda och dåliga erfarenheter har gjorts och det råder i många sammanhang politisk enighet om det kloka att köpa tjänster från lämpliga leverantörer som erbjuder produktionsmässiga fördelar för en kommun eller ett landsting.

#### Konkurrensutsättning – vad vet vi om effekterna?

Forskning om konkurrensutsättning baseras i hög grad på generella och principiella studier och det finns jämförelsevis få större empiriska studier, varken i Sverige eller internationellt. Merparten av de studier som gjorts härstammar från 1990-talet och den utveckling

som var då i de offentliga organisationerna, i Sverige såväl som utomlands. Två nyligen genomförda forskningsöversikter visar på en likartad bild av erfarenheterna varför de utgör underlag till detta delkapitel (Mattisson, 2011; Hartman, 2011). Förekomsten av konkurrens har resulterat i en allmän skärpning av resursförbrukning och sänkta kostnader för de offentliga organisationerna. Frågan är emellertid vilken tjänst som den lägre kostnadsnivån avser. Då detta visat sig svårare att studera är kunskapen om detta mindre utvecklad och de indikationer som finns är i huvudsak anekdotiska.

Processerna kring konkurrensutsättning har skapat ökat fokus på att verkligen specificera innehållet i en upphandling och hur den ska följas upp. Efterhand som erfarenheter har vunnits har innehållet i upphandlingarna (och kontrakten) specificerats tydligare och mer detaljerat. Till detta kopplas också utvecklade system för mätning och uppföljning av kvalitet. Parterna har en mer formaliserad relation kring en tjänst som i allt väsentligt är definierad på förhand.

Däremot är stödet svagare för att konkurrensen resulterat i omfattande utveckling av verksamheten i termer av vad som erbjuds eller vilken kvalitet som tillhandahålls. Det innovations- och förnyelsearbete som bedrivits har huvudsakligen varit inriktat på metodfrågor, dvs. att göra produktionen billigare. Antydningar till produktutveckling förekommer men dessa har inte fått något större genomslag. Av de studier som gjorts kan konstateras att den anbuds-konkurrens som genomförts i huvudsak resulterat i priskonkurrens. Kostnadspress tenderar att riskera att kvaliteten blir för dålig varför allt striktare system för kvalitetsuppföljning införs vilket i ett avseende är bra för då specificeras produkten. Ett problem är om specifikationerna sker i form av att processerna regleras. Regleras utförandet (snarare än vad som ska åstadkommas) begränsas utrymmet att utveckla och förnya. Detta lägger stort ansvar på beställaren att initiera och driva utveckling eftersom entreprenören får mindre anledning att göra detta. Om inte utföraren utvecklar måste beställaren göra det, annars blir konsekvenserna på lång sikt förödande.

Den politiska situationen kring att kommuner och landsting konkurrensutsätter har förändrats under de tjugo årens reformer. Från att ha varit starkt ideologiskt präglad i kombination med stora förhoppningar om besparingar är situationen idag en annan. Även

om det finns ideologiska dimensioner är förhållningssättet till upphandlingar idag mer pragmatiskt och handlar om vilka kapaciteter man har råd att hålla i egen regi och vilka som kan köpas från externa aktörer. Det är inte längre frågan om antingen privat eller offentlig regi utan snarare en fråga om hur mixen av produktionsresurser ska se ut, givet den aktuella lokala marknadssituationen. Att konkurrensutsätta kräver således omsorgsfulla förberedelser, att vara genomtänkt samt att det finns en uthållighet. Detta har visat sig svårt att uppnå i en politiskt styrd organisation där tiden är knapp och konsekvenserna av fattade beslut varar länge.

I samband med upphandling och konkurrensutsättning sker stora förändringar i huvudmannens egen organisation. I några fall är enbart externa leverantörer välkomna att lämna anbud vilket kan leda till avknoppningar och/eller personalövergångar. I andra fall är även den kommunala utförarenheten välkommen att lämna anbud. Hur detta påverkat den kommunala organisationen har inte ägnats stort intresse. Mattisson (2011) konstaterar att det förekommer jämförelser mellan offentlig och privat regi men dessa har inte närmare studerat vad som händer i en offentlig produktionsorganisation i en konkurrenssituation. Det finns enstaka studier kring hur anställda generellt uppfattar offentliga såväl som privata arbetsgivare men utan tydlig koppling till förekomsten av konkurrens (Jordahl, 2006). Internationella erfarenheter visar att övergång till det privata kan vara ofördelaktigt för den personal som följer med (Andersson, 2002; Jensen & Stonecash, 2005) men att det inte finns något stöd för detta i Sverige.

Att konkurrensutsätta verksamheter har också visat sig krävande för kommuner och landsting då den kräver en kompetent och väl fungerande beställarorganisation (Bryntse, 2000; Mattisson & Thomasson, 2007; Nilsson et al, 2004). En underdimensionerad eller olämpligt sammansatt beställarfunktion tenderar att skapa situationer där konkurrensmomentet verkar destruktivt för verksamheten och avnämarna med högre kostnader och lägre kvalitet som följd.

## 4 Inter-kommunal samverkan

### 4.1 Drivkrafter för samverkan

Inom kommuner som landsting har samverkan varit ett honnörsord och viktigt tema för förbättringsarbete under de senaste decennierna, både på nationell och på kommunal nivå. Samhällets befintliga struktur för välfärdsproduktion ifrågasätts och mycket arbete har lagts på rationaliseringar och omstruktureringar de senaste decennierna. Sektorns utmaningar är emellertid fortfarande många och omfattande. Generellt betraktas samverkan som ett sätt att utveckla och effektivisera men sammanhanget har varierat över tiden. Under 1990-talet presenterades det ofta som ett alternativ till konkurrensutsättning och privatisering (Mattisson, 2000). Det senaste decenniet har emellertid fokus svängt till att mer uttryckligen handla om att klara uppdraget utifrån de utmaningar man ser idag. Anell & Mattisson (2009) identifierar fyra drivkrafter för ökad samverkan inom kommuner och landsting:

- Tiltagande specialisering i verksamheterna i kombination med organisatorisk specialisering. Samverkan avser då koordination av olika yrkesgrupper eller organisationer så att de sammantaget svarar mot behoven.
- Insatserna inom t.ex. sjukvård och omsorg riktas mot fler individer med sammansatta behov (t.ex. multisjuka). Detta kräver samordning, t.ex. genom samverkan.
- Ökade krav på verksamheterna i kombination med teknisk utveckling. Utmaningarna kan klaras genom ökad volym i verksamheterna som kan ge stordriftsfördelar.
- Ansvarsförskjutningar inom den offentliga sektorn. Det sker löpande förskjutningar i ansvar och uppgifter mellan olika enheter av den offentliga sektorn. Oavsett var gränsen mellan huvudmännen dras krävs att parterna anpassar sig på respektive sida.

Det finns olika typer av samverkan. Inter-professionell samverkan innebär samverkan mellan olika professioner/yrkesgrupper medan inter-sektoriell samverkan handlar om samverkan mellan olika huvudmän. En tredje typ är organisatorisk samverkan som innebär att två organisatoriska enheter samverkar. Var och en av dessa har sin

karaktär och sitt funktionssätt. I detta sammanhang räcker det med att konstatera att de alla är inter-organisatoriska, dvs. det handlar om samverkan mellan organisatoriska enheter.

Principiellt kan samverkan ge två typer av fördelar, stordriftsfördelar eller kompletteringsfördelar (Anell & Mattisson, 2009). Vanligtvis är det organisatorisk samverkan som utgör utgångspunkt för samverkan mellan kommuner och landsting. Huvudmännen försöker skapa stordriftsfördelar genom att göra gemensam sak. Vad gäller kompletteringsfördelar är det t.ex. samverkan mellan yrkesgrupper och professioner som är central för att koordinera insatser så att de svarar mot individuella behov. Syftet är att olika insatser ska komplettera varandra så att utbytet för patienter och brukare blir så stort som möjligt. Det handlar således om att olika professioner tillsammans ska erbjuda en ny och gemensam tjänst. Samverkan inom den s.k. närsjukvården avser således både professioner, organisationer och sektorer och kan därför betraktas som särskilt besvärlig att omsätta i praktiken.

Oavsett om syftet är att uppnå stordrifts- eller kompletteringsfördelar innebär samverkan att olika parter ska komma överens om hur de ska agera tillsammans. Och då krävs det en form för samverkan, dvs. en rättslig reglering av vad som överenskommit. För kommuner och landsting finns det tre huvudsakliga former för samverkan:

- lös samverkan utan rättslig reglering,
- kommunalrättslig samverkan (t.ex. kommunalförbund, gemensamma nämnder),
- privaträttslig samverkan (t.ex. avtal och aktiebolag).

Lös samverkan utan rättslig reglering är den vanligaste formen av samverkan. Det gäller särskilt samverkan inom vård och omsorg i syfte att ge patienter och brukare en bättre tjänst. Samverkan baseras då helt på en ömsesidig anpassning utifrån överenskommelser utan juridisk betydelse, vilket kräver ett stort mått av förtroende mellan parterna. Sett till interkommunal samverkan är det vanligare att utnyttja en rättsligt reglerad samverkan, vilket kan förklaras av att en delad finansiering oftast är grunden för denna form av samverkan. De rättsliga formerna har således viss koppling till det syfte som samverkan avser. I många fall kombineras dock

formerna så att ett samverkansprojekt kan omfatta både lös reglering i kombination med utnyttjande av kommunalförbund, gemensam nämnd och/eller aktiebolag.

## 4.2 Allt mer av samverkan i ord och handling

Det finns inte någon komplett förteckning över samverkansområden och samverkansprojekt inom svenska kommuner och landsting. De indikationer som finns antyder emellertid att det förekommer en omfattande samverkan. I en studie från 2002 Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) att alla kommuner och landsting medverkade i samverkan i någon form. Ytterligare inventeringar visar t.ex. att det i Östergötlands län fanns nästan 280 pågående interkommunala samverkansaktiviteter (Håldal m.fl. 2005) och i Skåne cirka 190 (Andersson 2007). Gossas (2003) kartlade samverkan inom Borlänge kommun och fann ett åttiotal olika projekt som kommunen var involverad i. De vanligaste verksamheterna som kommunerna samverkade kring 2002 var lokal och regional utveckling och inom miljöområdet. Samverkan sker ofta mellan närliggande kommuner/landsting. Inte sällan förekommer informella nätverk där kommuner gör gemensam sak och som t.ex. innebär att små kommuner kan dra nytta av kapacitet hos de större. I en studie av 22 glesbygdskommuner i norra Sverige konstaterade Glesbygdsverket (2006) att dessa kommuner i stor utsträckning samverkade inom tekniska verksamheter och vid delning av specialistkompetenser. Inom vård och omsorg finns motsvarande samverkanslösningar mellan landstingen när det gäller högspecialiserad vård. Ett annat viktigt område är samverkan i syfte att förbättra vården och omsorgen för patienter och brukare med sammansatta behov. Samverkan mellan den landstingskommunala sjukvården och den kommunala äldreården är central i detta sammanhang. Motsvarande samverkan mellan vården och socialtjänsten kan krävas för psykiskt sjuka, och i de fall insatserna handlar om arbetsrehabilitering berör det även Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

I undersökningen från 2002 konstaterar SKL (att den allra vanligaste formen för samverkan är löst organiserad genom överenskommelser och avtal (SKL, 2002). Exempel inom vård och omsorg är olika personalgrupper som samverkar för patientens bästa. Totalt

sett svarade olika former av lös samverkan för ca 75 procent av exemplen i SKL:s undersökning. Bilden bekräftas av en studie som visar att mer än 80 procent av alla exempel på samverkan mellan skånska kommuner sker i form av avtal (Andersson, 2007).

Det finns goda erfarenheter av att samverka i form av projekt, överenskommelser och avtal (Anell & Mattisson, 2009). Varje organisation kan fortsätta att agera självständigt men välja att samarbeta kring enskilda frågor och projekt. Inom sjukvården kan detta ha stora effekter för medborgaren i form av samordnade insatser och bättre kvalitet. För huvudmannen kan det innebära bättre samlad effekt av insatserna. Vad gäller interkommunal samverkan kan detta innebära att den egna organisationen vitaliseras, men samtidigt är potentialen begränsad. Om varje kommun eller landsting fortsätter att ha en egen organisation som i allt väsentligt är dimensionerad för att klara uppdraget kommer samverkan enbart att avse en mindre del av kostnader och aktiviteter. För att dra nytta av potentialen och realisera stordriftsfördelar krävs en fastare form av samverkan som rör alla aktiviteter och hela kostnadsmassan. Traditionen av att samverka i lös form lever kvar men det senaste decenniet har många processer initierats mot fastare samarbeten.

Därför har användningen av gemensamma nämnder, kommunalförbund och samordningsförbund ökat sedan sekelskiftet. Dessa former är emellertid inte någon ny företeelse. Så länge kommunerna var förhållandevis små fanns ett stort behov av att skapa interkommunala lösningar. År 1942 fanns det t.ex. hela 509 kommunalförbund. När kommunerna blev större i samband med kommunreformerna försvann kommunalförbunden successivt. Varje kommun kunde i större utsträckning klara sig själv. År 1985 fanns endast 19 kommunalförbund kvar (SOU 1996:137). Antalet har sedan dess ökat till 94 förbund 2007 (Rosén & Wikell 2007). Sedan det under 1997 blev möjligt att skapa gemensamma kommunala nämnder har denna form använts flitigt och 2007 fanns det totalt 70 stycken (Rosén & Wikell 2007). De flesta kommuner och landsting är numera medlemmar i en eller flera gemensamma nämnder och/eller kommunalförbund. Det kan också tas som indikation på att den enskilde huvudmannens förutsättningar för att ensam lösa sina uppgifter har försämrats.

Under de senaste fem åren har utvecklingen tilltagit ytterligare och baserat på data från SKL identifierar Fjertorp & Mattisson

(2013) följande förekomst av gemensamma (interkommunala) organisationer i form av kommunalförbund, gemensamma nämnder och aktiebolag (avser förhållanden 2009 och 2010).

**Tabell 1 Samverkansorganisationer**

Samverkansform	Antal	Andel
Kommunalförbund	185	27 %
Gemensam nämnd	150	22 %
Bolag	357	52 %
<b>Summa</b>	<b>692</b>	<b>100 %</b>

Svenska kommuner samverkar i 692 olika organisationer. Av dessa utgör 185 kommunalförbund, 150 gemensamma nämnder och 357 olika typer av bolag. Följande noteringar kan göras (Fjertorp & Mattisson, 2013):

- Kommunalförbund används i första hand för samverkan kring verksamheter som är kopplade till näringsliv och infrastrukturfrågor. Av landets 290 kommuner är 228 involverade i sådan samverkan inom ramen för kommunalförbund.
- Gemensam nämnd som samverkansform används i första hand inom det administrativa området och inom vård och omsorg, framför allt i form av hjälpmedels- och patientnämnder.
- Det är mycket vanligt att kommuner (278 st) bedriver samverkan kring med andra kommuner i bolagsform avseende affärsverksamheter såsom avfallshantering, VA, energi, hamnar samt buss, bil och spårbunden trafik.

I en studie av skånska kommuners samverkan identifierar Andersson (2007) 190 olika interkommunala samarbeten. Merparten av dessa avser lös samverkan i form av avtal och överenskommelser inom enskilda verksamheter. Mattisson & Fjertorp finner färre samarbeten (ca 130) i sin inventering avseende 2011. Denna har enbart riktats till ledande tjänstemän och de förhållanden de känner till. Skillnaden utgörs av de samarbeten som beslutats lokalt i verksamheten. Totalt sett indikerar materialet att samverkan i de skånska kommunerna har ökat och att det sker samverkan inom alla kommunernas verksamhetsområden. Varje kommun



medverkar i en mängd olika samarbeten både i form av gemensamma organisationer och i form av avtal och informella överenskommelser.

Nergelius (2013) noterar att den kommunala strukturen idag prövas och många mindre kommuner har svårt att klara sitt uppdrag. För att undvika att slå samman kommuner framstår ökad samverkan som attraktivt både vad gäller aspekter både kring effektivitet och kring demokrati. Givet att det förefaller svårt att initiera samverkan behöver detta underlättas. Staten kan göra detta genom att ge statsbidrag till samverkanskonstellationer och inte enbart till enskilda kommuner. En annan åtgärd handlar om att underlätta utbyte och köp av tjänster mellan kommuner, t.ex. att lämna delegation till anställda i andra kommuner. Då detta som regel inte är tillåtet finns en risk att det bildas en mängd gemensamma organ (för att reglerna kräver det) som egentligen inte behövs. Därför behöver samverkan utan gemensamma organisationer underlättas. Det är enklare att en kommun köper (beställer/uppdrar åt) från en annan som kan utföra verksamheten. Detta skulle underlätta samverkan då parterna då inte behöver enas om målsättningen med samverkan eller om hur eventuella fördelar ska fördelas. Nergelius (2013) föreslår därför att man undersöker möjligheterna att genom ändringar i kommunallagen göra det enklare för en kommun att uppdra uppgifter åt (utföra uppdrag åt) en annan kommun.

### **4.3 Vilka kommuner samverkar i gemensamma organisationer och varför?**

I föregående avsnitt kan konstateras att svenska kommuner och landsting samverkar i stor omfattning och att det omfattar alla. Således förefaller det finnas goda anledningar att samverka. Historiskt har effektivisering och bättre resurshantering varit ett bra skäl att motivera reformer i kommunala organisationer. Detta gäller även samverkan och i Mattisson (2000) framgår att effektivisering är ett centralt motiv. Därutöver anförts också förhoppningar om att skapa kraft för utveckling och förnyelse. Detta är fortfarande skäl som förekommer. Sedan sekelskiftet nämns dock även kompetensförsörjning uttryckligen som ett centralt motiv till att samverka (Anell & Mattisson, 2009). Många kommuner och landsting har svårt att attrahera och rekrytera kompetent personal. Genom att

skapa större organisationer med mer omfattande verksamhet ökar möjligheterna att erbjuda intressanta arbetsuppgifter, både som specialist och generalist. I undersökningen av de skånska kommunerna (Fjertorp & Mattisson, 2013) anförs kompetensförsörjning och kostnadseffektivisering som de två centrala motiven till samverkan. Det framförs emellertid också en rad andra skäl till samverkan. Flera kommuner betonar att ett viktigt syfte är att främja den lokala tillväxten. Syftet kan också vara att förbättra servicen till medborgarna och skapa en mer likartad myndighetsutövning mellan närliggande kommuner, vilket man menar är ett sätt att säkra likabehandlingsprincipen. Andra skäl som anges är att det är bekvämt. Det finns också politiska och kulturella syften som samverkan avser att främja.

Förutom de skäl som anförs är det också intressant att undersöka om det kan finnas strukturella förklaringar till vem som samverkar och varför. Fjertorp & Mattisson (2013) undersöker vilken kommun som samverkar med vem i form av en gemensam organisation (kommunalförbund, gemensam nämnd och bolag). I studien testas ett antal bakgrundsvariabler utifrån deras förklaringsvärde avseende vem som samverkar och varför. Följande faktorer har analyserats:

- Befolkningsutveckling
- Folkmängd
- Skattekraft/intäkter
- Skattekrafts-/intäktsutveckling
- Kostnadsnivå
- Resultat
- Politiskt styre
- Kommuntyp
- Kommunstorlek

Det visar sig finnas få generella förklaringar i det undersökta materialet. Analyserna pekar dock på tre faktorer som i någon liten mån bidrar till att förstå variationen i antalet samverkansorganisa-

tioner som kommunerna ingår i, nämligen kommunstorlek, politiskt styre och kommuntyp.

- **Kommunstorlek** (antalet invånare): Ju större en kommun är, desto fler samverkansorganisationer tenderar den att ingå i.
- **Politiskt styre**: Kommuner med borgerlig majoritet tenderar att ingå i färre samverkansorganisationer och att samverka inom färre verksamhetsområden än andra kommuner.
- **Glesbygdskommuner**: Glesbygdskommuner och kommuner i glesbygds-regioner tenderar att ingå i färre samverkansorganisationer samt samverka inom färre verksamhetsområden än övriga kommuner.

Noteras bör att de tre faktorerna tillsammans förklarar 13 procent av variationen. 87 procent av variationen är fortfarande oförklarad och beror således på andra faktorer än de som undersökts. Den samlade bilden är därför att det är mycket svårt att identifiera generella förklaringar som på ett träffsäkert sätt fångar kommunernas olika benägenhet att samverka med varandra. Istället får vi nöja oss med att konstatera att kommuner i stor utsträckning samverkar med varandra och att de säger sig göra det på goda grunder.

#### 4.4 Samverkan i gemensamma organisationer – motiv och erfarenheter

Samverkan har förekommit under lång tid och intresset har ökat. Frågan är då i vilken utsträckning som eftersträlvade effekter verkligen kunnat uppnås. Forskningen på området är lågt ifrån klar och entydig. Internationellt är de generella erfarenheterna av interorganisatorisk samverkan att det är en komplicerad process som är svår att lyckas med, oberoende av bransch eller kontext (Huxham & Vangen, 2005). Riktas intresset mot den lokala samhällsnivån ges en bild av att det är allt mer angeläget, men besvärligt att lyckas med (Dollary & Johnson, 2005; Dollary et al. 2007; Entwistle & Martin, 2005).

I Sverige finns många exempel på samverkan som varit igång länge och som uppfattas fungera. I samband med att kommunerna expanderade och byggdes ut ställdes de inför nya krav på kapacitet

och teknisk nivå (t.ex. miljömässigt). Många kommuner hade ingen kapacitet och de nya kraven innebar mycket stora investeringar i infrastruktur kring t.ex. vatten och avfallshantering. Då var förutsättningarna goda för att skapa en ny organisation som gavs mandat att investera i en anläggning som sedan kunde försörja alla kommunerna. Känntecknade för dessa projekt är att det finns stora och tydligt påvisbara fördelar och att den nya organisationen inte ersätter någon befintlig kapacitet. Därmed fanns det en stor ekonomisk potential som var förhållandevis lätt att nå. Situationen i Sverige idag är emellertid annorlunda då det i allt väsentligt finns existerande kapaciteter och resurser för att klara uppgifterna.

Anell & Mattisson (2009) sammanfattar med att konstatera att de lätta vinsterna (stora som små) av samverkan redan har realiserats. Sektorns utmaning är nu att under tilltagande knapphet på resurser utveckla organisationerna att klara även framtida krav. Att skriva avtal är då inte tillräckligt. Ska fördelarna kunna realiserats krävs en omfattande samordning och omstrukturering. Detta innebär att samverkan berör prioriteringar och enskilda intressen. Det krävs ett organ som har rätt att besluta och verkställa och det är inte realistiskt att tänka sig att kommuner klarar detta genom ömsesidiga avtal (Lindstenz, 2008).

Därmed ökar trycket på att samverka genom gemensamma organisationer. Detta kräver att parterna väljer en juridisk form. Skälen till att en särskild juridisk form valts har varierat över tiden beroende på hur lagstiftningen varit utformad vid den enskilda tidpunkten samt de lokala förutsättningarna i de samverkande kommunerna och landstingen. Till exempel skapades en mängd aktiebolag under 1960- och 1970-talet då det ansågs effektivt medan det skapats en mängd nya kommunalförbund och gemensamma nämnder sedan lagstiftningen reviderades 1998. I kommunerna är bolagiseringar vanligt medan formen inte tillämpas lika frekvent inom landstingen. De erfarenheter som finns pekar emellertid i samma riktning inom både kommuner och landsting.

Argumentet för att välja formen kommunalförbund är att det är möjligt att skapa en ny gemensam organisation och att denna kan ha en tydligt identifierbar, men separat ekonomi. Det uppfattas finnas tydliga spelregler kring politisk representation och lagstiftaren har givit utrymme för flexibilitet vid val av styrform (fullmäktige eller direktion). Ett vanligt argument för att samverka i kom-

munalförbund är att detta upplevts ligga utanför LOU, dvs. det är möjligt för enskilda kommuner att lämna uppdrag och föra pengar till förbundet utan föregående upphandling. Under det senaste decenniet har detta anförts som ett avgörande skäl vid bildande av flera kommunalförbund (Knutsson & Mattisson, 2006; Mattisson & Ramberg, 2004; Anell & Mattisson, 2009). Formen anses fungera väl när antalet samverkande parter är många och/eller när det gäller större belopp. Totalt sett anses formen kommunalförbund fungera väl och de nackdelar som förknippats med kommunalförbund är generellt giltiga för all samverkan i form av en gemensam organisation. För mindre uppgifter kan formen upplevas som otymplig (Anell & Mattisson, 2009).

Ett centralt motiv till att välja en gemensam nämnd är att den utgör en beslutsmässig enhet, men är mindre administrativt betungande än t.ex. ett kommunalförbund. I sina sammanhang har regelverket uppfattats fungera väl. Det finns goda erfarenheter av att inrätta en gemensam nämnd för myndighetsutövning, kring administrativa funktioner eller kring kompetensförsörjning och rekrytering (Rosén 2003; 2005). Det finns även exempel på att service som t.ex. insamling av hushållsavfall utförs i en kommun på uppdrag av en annan, allt inom ramen för en gemensam nämnd (Ramberg & Mattisson, 2004). En gemensam nämnd förefaller mest lämpligt för färre antal parter. Då den gemensamma nämnden ekonomiskt sorterar in under värdkommunen och dennes balanskrav anses formen inte lämplig i investeringstunga verksamheter eller verksamheter med stora risker.

Skälen till att välja att samverka i form av ett aktiebolag anges ofta vara att det stimulerar affärsmässighet. Bolagsformen uppges fungera väl för samverkan inom avgiftsfinansierade verksamheter (Knutsson & Ramberg, 2005; Anell & Mattisson, 2009). Brukaravgifterna kan inte användas utanför den specifika verksamheten och när bolagets ekonomi inte är omedelbart sammanblandad med ägarnas blir konfliktytorna färre. I en skattefinansierad verksamhet kan en ägares specifika behov "störa" helheten om övriga ägare inte samtidigt har samma behov. Det har också funnits en uppfattning bland praktiker att det inte går att lämna uppdrag till ett aktiebolag utan föregående upphandling varför formen inte är vanlig för skattefinansierade verksamheter.

#### 4.5 Principiella frågor kring samverkan i en gemensam organisation

Tidigare har vi konstaterat att antalet gemensamma (samverkans-) organisationer ökar och det uppdrag dessa står inför handlar om att omstrukturera och utveckla. Många kommuner och landsting agerar under starkt förändringstryck som handlar om att både hålla ekonomin inom tillgängliga ramar och samtidigt klara av att leverera. Utifrån forskningen kan konstateras att vi saknar kunskap om vilka effekter vi kan förvänta av en omstrukturering av befintliga verksamheter genom en mer omfattande samverkan.

Vad gäller samverkan inom ramen för en gemensam organisation finns det emellertid ett antal erfarenheter av generellt intresse.

Det är svårt att skapa en god politisk representation i den gemensamma organisationen. I många samverkansprocesser har det rapporterats om svårigheter för opposition och minoritet att erhålla representation och insyn i t.ex. en direktion eller styrelse (Rosén, 2005; Knutsson & Mattisson, 2006). För att råda bot på detta finns exempel på försök med att bredda basen och öka antalet representanter genom t.ex. kommunalförbund med fullmäktige. Handlar det endast om två samverkande parter har detta varit möjligt. Men när antalet samverkande parter ökat till fyra har situationen snabbt blivit otymplig och svårhanterlig (Mattisson & Ramberg, 2013). Utifrån en förväntan om att mer verksamhet i kommuner och landsting kommer att förläggas inom ramen för gemensamma organisationer kommer detta att innebära utmaningar på både individer och på systemet. För individerna kommer det att ställa ökade krav på informationsöverföring mellan individer och instanser. Samtidigt kommer också frågan om transparens och spårbarhet att aktualiseras. På organisatorisk nivå kommer en ökad mängd gemensamma organ att bli mer administrativt krävande då beslut (möten) är beroende av varandra både inom den egna organisationen och i förhållande till andra (t.ex. vid budget, investeringar osv.).

Medborgarnära tjänster måste omgärdas med begränsningar när kompetens överförs till kommunalförbund eller gemensam nämnd. För att de direktvalda ska kunna ta sitt ansvar gentemot väljarna är det centralt vilka frågor som ska beslutas i varje medlems fullmäktige och vilka som kan beslutas inom den gemensamma organisationen (Rosén & Wikell, 2007). I takt med att verksamhet överförs

till och utförs av gemensamma organisationer kommer insyn och transparens att försvåras. Det blir fler instanser att följa och den egna kommunen/landstingets del i en process kan vara svår att urskilja. Därmed kompliceras frågor kring politiskt inflytande och ansvarsutkrävande.

Inom ramen för skattefinansierade verksamheter kan det vara svårt att fördela resurser och insatser. Även om det finns rationella skäl att verka i en större organisation tenderar (eller ska) varje kommuns eller landstings politiker i huvudsak se till att få behoven tillgodosedda för sina medborgare. Tradition och historik kan göra att krav och behov varierar mellan olika kommuner/landsting vilket behöver hanteras inom ramen för en gemensam organisation. Generellt är lärdomen att det är krävande att samverka om skattefinansierade politikområden med påtaglig lokal prägel. För att lyckas med detta krävs att parterna explicit definierar förutsättningar för styrning av den gemensamma organisationen och dess relationer till medlemskommunerna (Mattison & Ramberg, 2005; Knutsson & Mattisson, 2006). Behovet för varje kommun och landsting att kunna påverka nivån på kostnader och kvalitet driver utvecklingen mot att samverkansorganisationerna blir allt mer av en gemensam utförare. Då kan stordriftsfördelar realiseras i produktionen medan varje enskild huvudman i varje situation kan välja att beställa precis så mycket som önskas. Detta upplevs problematiskt på åtminstone två sätt. Dels skapar det problem vid dimensionering kring produktion och investeringar då det är svårt att förutse löpande prioriteringar och omfördelningar i de olika kommunerna/landstingen. Dels kan det vara osäkert hur väl det ligger inom ramarna för LOU.

I både kommuner och landsting ökar förekomsten av valfrihet och kundval (LOV). Valfrihetssystemen i sig innebär att det blir svårt för kommuner och landsting att dimensionera sin egen kapacitet. Förutsättningarna för ekonomisk styrning vid inslag av kundval när anslagen följer medborgaren komplicerar situationen. När t.ex. elever fritt får välja skola är det söktryck och elevströmmar som styr vart medel allokeras och vilka strukturella anpassningar som därmed behöver göras (Rosén & Wikell, 2007).

Rosén & Wikell (2007) noterar att aktiviteten i samspelet mellan respektive kommun och den gemensamma organisationen varierar. I verksamheter som är politiskt känsliga eller av stor finansiell omfattning är representationen från medlemskommunerna mer aktiv.

Vård, omsorg och sjukvård är exempel på verksamheter där varje huvudman aktivt bevakar sina intressen och där det kan visa sig svårt att finna gemensamma lösningar. Förekomsten av särskilda krav och villkor för enskilda parter riskerar därmed att eliminera mycket av de eftersökta stordriftsfördelar som var grunden för samarbetet.

Det har visat sig svårt att samverka inom verksamheter som kräver anläggningar som är explicit avsedda för en enskild kommun eller landsting (t.ex. ledningsnät för vattenförsörjning) och dess medborgare. Historiskt har interkommunal samverkan bl.a. avsett kapitalkrävande investeringar som försörjer alla parter (t.ex. avfallshanteringsanläggning eller reningsverk). Detta har inneburit tydliga ekonomiska fördelar utan att begränsa någons handlingsfrihet. Det senaste decenniet har det emellertid gjorts försök att inom kommuner även samverka om teknisk infrastruktur som kräver investeringar som uteslutande är avsedda för en kommun. För att kunna särskilja den enskilda kommunens andel i det gemensamma (och samtidigt undkomma reglerna inom LOU) har olika administrativa konstruktioner valts.

I Bergslagens kommunalteknik (BKT) behöll varje enskild kommun ägande över sina tillgångar och hade därmed att besluta om investeringar och taxor. BKT utförde sedan i varje ägarkommun enligt det uppdrag man fått från respektive kommun. I andra sammanhang har kommuner och landsting strävat efter en högre grad av integration/samordning och därför gått längre. Man har även samlat alla tillgångar i en gemensam organisation. En vanlig lösning har blivit att skapa en gemensam organisation som svarar för utförande men på uppdrag av respektive ägare. Ett exempel är VA SYD som svarar för vatten och avlopp i fyra kommuner (Burlöv, Eslöv, Lund och Malmö) och som leds av en styrelse under ett förbundsfullmäktige. När förbundet bildades valde man emellertid också att inrätta en s.k. ägarnämnd för varje kommun (va-kollektiv). Ägarnämnden utses av, och riktar sig enbart till, den egna kommunen och har att besluta om investeringar, prioriteringar och taxor för det egna kollektivet. Konstruktionen har fördelar i att varje ägare kan råda över vad som händer inom sitt kollektiv och inom sitt geografiska område. Samtidigt aktualiserar det problem kring enhetlighet och identitet. Om varje kommun (kollektiv) själv önskar välja kvalitetsnivå och prioriteringar kan det framstå som otydligt vad organisa-



tionen står för. Vilken kvalitet erbjuder VA SYD (olika för de olika kollektiven eller?) och vilka är deras karakteristiska kännetecken? Om ägarnämnderna inte lyckas samordna sina ambitioner kommer det att ges en mycket splittrad bild av organisationens ambitionsnivå och kvalitet. Detta gäller, dels internt då det blir svårt att veta vad man ska åstadkomma, dels externt för det blir svårt att uppfatta vad organisationen står för. Å andra sidan, om dessa samordnas för mycket upplevs ägarnämnderna sakna inflytande eftersom mycket redan är bestämt, dvs. det upplevs inte som meningsfullt att sitta i en ägarnämnd (som är den instans som i huvudsak ska representera den egna kommunens eller landstingets abonnenter).

En annan problematisk konsekvens av ägarnämnder (eller andra motsvarigheter) är att det blir många olika politiska forum med snarlika uppgifter inom samma organisation. Dessutom är det delvis olika individer som sitter i de olika organen vilket riskerar att antingen upplevs som att saker upprepas, eller som att det saknas information. För ledningen uppfattas det också som administrativt betungande att närvara vid många olika politiska möten med snarlikt innehåll. Det upplevs som onödigt krävande, och kostsamt i förhållande till vad det upplevs ge. Sammantaget kan konstateras att rollerna ännu inte satt sig kring konstruktionen med ägarnämnder inom VA SYD (Mattisson & Ramberg, 2013).

Mot bakgrund av att det bildas allt fler gemensamma organisationer framstår det som intressant att närmare följa hur dessa kommer att ledas politiskt och hur styrningen utformas praktiskt. I fall där aktiviteter och tillgångar enbart kan användas i en kommun eller landsting kommer det att bli avgörande att finna procedurer för att finna vad som är gemensamt och att därutöver fördela insatser, investeringsnivåer och besluta om taxor. Ska samverkan kunna realisera de fördelar som eftersöks krävs ett större mått av översikt och integration så att beslut och prioriteringar sker med beaktande av helheten. Ju fler parter som samverkar desto större risk (sannolikhet?) att en enskild kommunal huvudman upplever det som en försämring (kostnadsökning eller kvalitetsförsämring), vilket lokala politiker får svårt att motivera på sin hemmaplan.

Avslutningsvis kan också nämnas att balanskravet endast gäller den kommunala förvaltningen. Att kommuner och landsting i ökad omfattning driver verksamheter i gemensamma organisationer innebär också att en större del sorterar utanför den enskilda kom-

munens balanskrav (som avser kommunens förvaltning och inte kommunkoncernen som helhet). I de fall kommuner och landsting samverkar inom ramen för ett kommunalförbund omfattas detta i sig av balanskravet. Detta gäller dock endast för förbundet som helhet och inte för enskilda kollektiv inom t.ex. vatten eller avfall. I de fall samverkan sker i form av aktiebolag faller det helt utanför balanskravets reglering.

## 5 Högsta tjänstemannen – chefens roll?

En fråga av särskilt intresse i utredningen avser kommunchefens och landstingschefens roll och arbetsuppgifter. Kommunchefen eller landstingschefen utgör en länk mellan politiken och förvaltningen. Utgångspunkten är att uppgiften handlar om att vårda helheten och se till att olika professioner och särintressen balanseras när organisationen utför sina uppgifter (i enlighet med den politiska viljan).

En beskrivning är att kommunchefen arbetar inåt, mot den egna kommunala förvaltningen, i nära relationen med ledande politiker (Jonsson et al. 2002). Även om det konstateras att kommunchefen ägnar sig åt många olika uppgifter drar författarna slutsatsen att det huvudsakliga intresset ägnas åt kommunens uppgift som serviceleverantör. Rollen handlar om att leda serviceproduktionen eller vara verksamhetsproffs.

Denna roll är emellertid inte statisk. En longitudinell studie av kommundirektörens (kommunchefens) roll indikerar att denna har förändrats över tiden (Cregård & Solli, 2011). Från att ha haft ämbetsmannafokus kännetecknas den allt mer av att vara en professionell ledarroll. Uppgifterna präglas allt mer av att handla om utveckling, strategi, samhälle och visioner. Kommunchefen fungerar idag som en strategisk ledare som ansvarar för en stor organisation med omfångsrik verksamhet och lång historia. Yrkesrollen och innehållet i uppgifterna har förändrats och blivit mer strategiska. När författarna målar ut tendenserna framåt konstaterar de att kommundirektörsrollen allt mer kommer att handla om att hantera helheter, skapa kontakter och koppla ihop nätverk samt arbeta med strategisk samhällsutveckling. Vad som är oklart är emellertid hur alla dessa förändringar påverkar relationen till strategiskt placerade politiker. Författarna konstaterar att detta är en fråga som för närvarande saknar svar och behöver utredas vidare.

I det nationella kommunforskningsprogrammet (Natkom) har ett antal studier gjorts kring samarbetet mellan ledande politiker och ledande tjänstemän, särskilt i situationer som uppfattas som besvärliga. Utgångspunkten är att politikerna har att agera utifrån sina politiska mandat medan tjänstemän förväntas vara tillsatta på sina yrkesmässiga meriter. En grundläggande fråga gällde vad som karakteriserar ett gott samarbete och vilka besvärligheter som kan

ställa till det i denna relation. Jonson et al. (2012) identifierar ett antal idealbilder av hur samarbetet bör gå till för att fungera. Dessa idealbilder har emellertid också baksidor. Och när det inte fungerar uppstår påfrestningar. Författarna benämner detta ”dilemman i samarbetet”. Ett dilemma är ”en valsituation som man har att handskas med förutsättningar, för samarbete, förutsättningar som inte pekar ut några självklara val och som erbjuder möjligheter, men som också kan leda till bekymmer beroende på hur man väljer att handskas med dem” (Jonsson, et al, 2012:7). Författarna identifierar tre olika sorters dilemman.

**Rolldilemmat** följer av att samarbetet mellan ledande politiker och tjänstemän inte är reglerat i kommunallagen. Principiellt finns en föreställning om att politikerna ska ägna sig åt *vad-frågor* medan tjänstemännen ska ägna sig åt *hur-frågor*. I praktiken går det inte att helt särskilja rollerna utan det blir överträdelser åt båda hållen. Hanteras dessa på rätt sätt skapar de en ”gyllene zon” för lärorikt samarbete. Detta kräver bl.a. saker som tillit, förtroende, informell kommunikation och tydliga mål. Klarar parterna inte av att skapa dessa saker kommer detta dilemma att skapa problem i samarbetet.

**Relationsdilemmat** handlar om människor och mänskliga relationer. Det är inte enbart två funktioner som ska samarbeta utan två individer vilket också ställer krav på t.ex. personkemi. Fungerar det väl svetsas individerna samman över tiden. Det kan vara positivt av exekutiva skäl, men skapar samtidigt otydlighet vid t.ex. utkrävande av ansvar. Vissa konstellationer varar under många år vilket kan ställa till det vid t.ex. majoritetsskiftet.

**Helhetssynsdilemmat** följer av problem att å ena sidan hantera situationen som helhet i kommunen och å andra sidan hantera förutsättningarna inom enskilda verksamheter. Problematiken är klassisk. Å ena sidan behövs central kontroll och överblick för att vara effektiv. Hög grad av centralisering skapar avstånd till verksamheten men frigör kapacitet för att arbeta med kommunens eller landstingets övergripande färdriktning. Å andra sidan är specifika kunskaper om verksamheten och närhet till avnämare avgörande för att kunna utveckla och förnya. Problematiken är väl känd och klassisk i litteraturen om styrning.

Genom att benämna dessa samarbetsdilemman för vad de är, uppmärksammas parterna på de förutsättningar de står inför. Först då kan de genom dialog och medvetenhet gemensamt arbeta med

dem så att de inte övergår i samarbetsbekymmer. Slutsatsen är att dilemmat inte kan lösas men hanteras genom medveten och löpande dialog. Detta är också en slutsats som stöds av Bergström et al. (2008).

Därmed är det intressant att undersöka vilka utgångspunkter som ledande politiker och tjänstemän baserar sina arbetsrelationer på. Å ena sidan kan de välja att diskutera och enas om roller och former för samspel som ett sätt att organisera sin relation. Å andra sidan kan de bygga relationen successivt kring s.k. personkemi och gradvis bygga upp ett förtroende. I Hellström et al. (2013) analyseras dessa frågor. Materialet indikerar att det ser olika ut i olika kommuner beroende på vilken praxis som utvecklats i respektive relation. Författarna slår emellertid fast att det finns risker att bygga relationen på personliga egenskaper mellan enskilda individer. ”Det blir bräckliga konstruktioner baserade på personskillnaderna” (Hellström et al. 2013:27). Genom att istället basera relationen på tydligt diskuterade roller minskar beroendet av enskilda individer, och därmed risken. Slutsatsen blir att det behövs rolldiskussioner mellan ledande politiker och tjänstemän för att såväl konstruera rollerna såväl som att gestalta dem så att de kan professionaliseras. Noterbart är också att dessa diskussioner behöver föras löpande och i takt med att omgivning och förutsättningar förändras. Agerar parterna utifrån en föreställning om att det ska göras en gång när samarbetet initieras, blir samarbetet stelt och okänsligt för idéer utifrån.

Det finns emellertid en risk att relationer och samarbeten som blir för stabila och trygga kan leda till förnyelsesvårigheter. Wänström (2013) noterar att det i kommuner med uttalade målsättningar om stabilitet och samförstånd tappades fokus på idéer och visioner framåt. Det krävs att nya idéer och visioner hela tiden diskuteras och bryts mot varandra. Nya tankar utvecklas bäst i dessa brytningar. Nödvändig stabilitet följer av att man löpande lyckas etablera samförstånd kring visioner och åtgärder. Detta kräver respekt från alla, ett öppet klimat för kommunikation och ett mått av mångfald i kommunledningen.

I en studie av engelska förhållanden konstaterar Boyne et al. (2008; 2010) att omgivningens förutsättningar för kommunernas verksamheter påverkar benägenheten att byta chefer. Deras studie indikerar att väl presterande kommuner, eller kommuner med god resurstillgång, hade en relativt låg omsättning på cheftjänstemän, både hos den högsta ledningen såväl som på enhetsnivå. Däremot

fanns inga belägg för att byte av parti i den politiska ledningen per automatik innebar en ökad sannolikhet för att ledande tjänstemän på någon nivå ska bytas ut. Vidare konstateras också att sammanställningen av ledningsgrupper på olika nivåer är en fråga som hanteras oberoende av den politiska ledningen (Boyne et. al, 2008). Slutsatserna stöds även av en annan undersökning av engelska förhållanden (Boyne, et al. 2009) Implikationen av ovanstående är att vissa kommuner är mer i farozonen för chefsrotation än andra. En kategori är kommuner med ogynnsamma förutsättningar vad gäller struktur, behov och ekonomi. En annan kategori är kommuner vars prestationer är ifrågasatta eller anses undermåliga av externa intressenter som t.ex. myndigheter. I båda dessa typer av kommuner förefaller det finnas en tydligt ökad risk för chefsbyten. Å andra sidan varnar författarna för situationer där kraven blir för låga eftersom det reducerar drivkrafterna för dynamik för mycket. Risker är då att det tar för lång tid att inse behov av förändring och att nödvändiga skiften kommer för sent. Resonemanget liknar det som förs av Hellström et al. (2012).

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte är självklart hur samspelet mellan den politiska ledningen och den ledande tjänstemannen ska se ut. Relationen kännetecknas av ett antal inneboende, i sig motstridiga, förutsättningar som inte har någon tydlig 'lösning', dvs. det finns inget entydigt sätt att etablera relationen på. Individuella karaktärsdrag (s.k. personkemi) och strukturella förutsättningar kring organisationen ger stor variation. Varje relation definieras av de parter som ingår. Konklusionen utifrån svenska förhållanden är att det krävs en regelbunden dialog. Genom samtal kan roller konstrueras och gestaltas så att de kan professionaliseras. Dessutom behöver dialogen ske löpande (eller med regelbundenhet) så att anpassning sker i takt med förändringar i förutsättningar och omgivande förhållanden. I situationer där organisationen är ifrågasatt eller under press, är det svårare att föra dessa dialoger vilket ökar riskerna för att inneboende konflikter (dilemman) blir avgörande problem i relationen.

## 6 Avslutande reflektioner

### 6.1 Sammanfattande konklusioner

De senaste två decennierna har offentliga verksamheter i Sverige och internationellt genomgått stora förändringar. Även om det förekommer variationer är det två grundläggande utmaningar som återkommer. Den första avser de resurser som de offentliga organisationerna disponerar. Det blir allt svårare att klara det offentliga uppdraget givet de medel som står till buds. En andra utmaning avser omgivningens förtroende för de offentliga huvudmännen. Deras förmåga att hantera sina uppgifter på ett effektivt sätt ifrågasätts och allt mer uppmärksamhet riktas mot att jämföra offentliga organisationers prestationer med andra aktörer. Totalt sett har utvecklingen satt fokus på de offentliga organisationernas sätt att lösa sitt uppdrag.

Svårigheterna har resulterat i omfattande reformer inom kommuner och landsting. Många av dessa initiativ härstammar från idéer inom NPM med ökat fokus på att mäta och följa upp intern effektivitet samt ett ökat användande av konkurrens och marknadsmekanismer. Utifrån de studier och utvärderingar som gjorts kan konstateras att det finns invändningar mot NPM som övergripande idé för organisation av offentliga verksamheter. Samtidigt finns det enskilda instrument och tekniker som visat sig fungera väl när de tillämpats på rätt sätt. Sammantaget kan dock konstateras att det efterfrågas nya idéer och koncept för hur offentliga (kommunala) verksamheter ska organiseras. Det är inte hållbart att ge överdrivet fokus på intern effektivitet. Även om varje del presterar mer gör detta ingen nytta om inte alla aktiviteter passar ihop. Och från medborgarnas perspektiv är det en central uppgift för den offentliga huvudmannen att se till att det samlade utfallet blir gott. Dessutom finns invändningar mot att jämställa medborgare med kunder då detta i grunden är helt olika saker.

Mot denna bakgrund efterlyses alternativa tankefigurer för offentliga organisationer. En tanketradition föreslår byråkratins förmågor som utgångspunkt. The Neo-Weberian State (NWS) fokuserar på hierarkins förmåga att genom byråkratisk styrning samordna de offentliga organisationernas aktiviteter. Detta ger ett ökat fokus på *hur* aktiviteter utförs och *av vem*, i motsats till tidigare (NPM-) reformer som ensidigt intresserar sig för utfallet. Ansatsen siktar in

sig på att skapa en byråkrati som orienteras mot medborgarna och att fylla en roll i samhället (snarare än inåt och professionernas utveckling oberoende av medborgarna). Hur detta ska gå till, eller i vilken omfattning, är upp till aktörerna att söka sig fram till. Det uppfattas emellertid som angeläget att vända intresset mot den offentliga byråkratin och dess funktion för medborgarna. En annan tanketradition tar fasta på styrning av relationer. New Public Governance (NPG) intresserar sig för den offentliga organisationens roll och menar att det handlar om styrning av nätverk. En offentlig organisation kan inte påverka sina prestationer själv utan utfallet är beroende av aktiviteter och resurser från många olika aktörer. Centralt för huvudmannen är då att hantera relationer och intresser så att nätverket totalt sett klarar uppgiften.

Sammantaget kan konstateras att det finns en motreaktion mot marknadslösningar, kunder och management. Flera forskare efterlyser en mer interaktiv offentlig förvaltning som står upp för deltagande, medverkan och medborgare snarare än effektivitet, individuella preferenser och egennyttan. Utifrån utvecklingen i Sverige förefaller det rimligt att i högre utsträckning tänka i termer av nätverk och relationer. Idag ser vi fler beroenden till andra parter, privata såväl som offentliga, utanför de kommunala organisationerna, något som avgör både uppdragets art, verksamhetens inriktning och förutsättningarna för att producera. Detta gäller såväl traditionella verksamheter inom kommuner och landsting som frågor kring tillväxt och utveckling. Mycket av styrkoncepten inom NPM kommer att finnas kvar men sammanhanget för hur de tillämpas kommer att bli annorlunda.

När kommuner och landsting väljer att organisera en verksamhet i aktiebolag görs detta huvudsakligen av effektivitetsskäl. Bolagets ledning struktureras enligt aktiebolagslagen vilket anses mer effektivt och i mindre omfattning utsatt för politisk detaljstyrning. Dessutom upplevs det fördelaktigt att hålla bolagets ekonomi tydligt åtskild från andra kommunala verksamheter. För investeringstunga verksamheter kan detta t.ex. skapa en tydligare och mer långsiktigt utrymme för underhållsåtgärder. Sammantaget upplevs bolagsformen ge fördelar i investeringstunga verksamheter och/eller i avgiftsfinansierade verksamheter. För verksamheter med högt politiskt prestigeinnehåll (vanligen skattefinansierade) är intresset för bolagsformen emellertid fortfarande begränsat. Ett annat område



när bolagsformen är lämplig är vid samarbeten mellan offentliga och privata aktörer som då kan avgränsa tillgångar från annat, men ändå äga dem gemensamt.

Konkurrensutsättning är idag etablerat och mindre ideologiskt laddat än det var i början av 1990-talet. Även om det finns anekdotiska indikationer på vad som fungerar bra och vad som inte fungerar, så saknas fortfarande systematiska underlag kring vilka effekter det ger. De indikationer som finns antyder att tonvikten framför allt legat på att göra saker billigare framför att utveckla utbudet och göra saker bättre. Ett resultat är dock att systemet öppnats för nya aktörer vilket givit ett mer varierat utbud (i de områden underlaget är tillräckligt stort för att bära flera aktörer). En fördel med denna större flora av aktörer är att den kan erbjuda ett bredare och mer differentierat utbud än en kommunal produktionsorganisation. För en enskild individ kan detta därmed innebära stora fördelar. Då kommuner och landsting står under starkt (tilltagande?) förändringstryck finns det inget som talar för att denna typ av reformer kommer att avta.

Utvecklingen i Sverige visar att samverkan är vanligt. Problemen med att klara sina uppdrag gör att kommuner och landsting lägger allt större kraft på att samverka och agera samfällt. Det finns inga tydliga mönster för vilka kommuner och landsting som samverkar med varandra. Istället förefaller alla typer av kommunala huvudmän vara involverade i samverkan och att detta kontinuerligt ökar i omfattning. 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 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 påvisbara fördelar för alla. I de sam-

verkanslösningar när fördelarna inte är jämt fördelade mellan parterna har det visat sig mycket svårare att komma överens.

Vad gäller samspelet mellan högsta tjänsteman och den politiska ledningen är det inte självklart hur detta kan struktureras. Forskningen pekar på att det finns ett gränsland mellan politik och verkställande och att detta kännetecknas av ett antal inneboende konflikter (dilemman) kring hur gränsen kan dras. Det förefaller inte finnas några lösningar på hur dessa dilemman kan hanteras utan det handlar istället om att föra en dialog kring hur rollerna kan definieras och samspelet utformas. Då förutsättningarna löpande förändras finns mycket som talar för att dialogen kring roller och samspel behöver föras löpande, eller åtminstone med regelbundenhet.

## 6.2 Tendenser framåt

Alla tecken talar för att kommuner och landsting även framöver står inför omfattande utmaningar för att klara sina uppdrag. Givet den tillgängliga mängden resurser i relation till vad som ska utföras kommer dessa organisationer även framöver att stå under ett kraftigt omvandlingstryck. Allt pekar på att sektorn står inför grundläggande förändringar av struktur och arbetsmetoder.

Det finns idag en omfattande flora av ansatser och alternativ att utgå ifrån när kommuner och landsting har att utforma organisation och styrning. Vart och ett av dessa har sina förtjänster och brister. Erfarenheterna visar att det inte finns något enskilt koncept eller någon enskild modell som kommer att lösa problemen eller hjälpa sektorn att klara sina utmaningar. Istället pekar forskarna på att situationen blir allt mer komplex och mångfacetterad vilket kräver lokal anpassning. Det handlar om att i varje given situation välja vad som är mest lämpligt utifrån den (allt bredare) palett av instrument som finns tillgängliga. Lapsley et al. (2012) menar att det handlar om ett "complex landscape" där det blir mer av allt. Vi kommer att se en fortsatt användning av alla instrumenten kring marknadsorientering och prestationsmätning men istället för att arbeta endimensionellt, kommer det att handla om att se saker flerdimensionellt. Det blir fler beroenden till andra aktörer. Inom de verksamheter som traditionellt betraktas tillhöra kommuner och landsting kommer dessa i högre grad vara beroende av resurser och

insatser från andra aktörer. Huvudmannens roll blir mindre präglad av att vara producent och mer inriktad på att styra och leda en verksamhet i samspel med andra. Därmed kommer ett tydligare fokus på att agera i forum och nätverk (via marknad eller via andra former) vilket kommer att förändra sammanhanget för de olika NPM-instrumenten.

En annan påtaglig trend gäller resursknapphet (austerity). Det är påfallande tydligt, både i Sverige och internationellt, att resursåtgången är ett problem och att fler aktiviteter behöver passas in inom den tillgängliga resursramen i såväl kommuner som landsting. Det finns inga signaler om att uppdragen kommer att minska så det kommer att handla om vilket utrymme det finns att ha egna lokala ambitioner givet utrymmet. Överdrivet fokus på att spara och reducera riskerar att skapa organisationer som är rustade för effektiv industriell produktion men inte för att klara den offentliga organisationens uppdrag (Lapsley et al, 2012; Radnor & Osborne, 2013).

När resursåtgång blir en allt mer central faktor blir det svårt för kommuner och landsting att hålla den kapacitet och den kompetens som krävs. Detta tvingar dem att i större utsträckning söka dessa externt för att klara uppgifterna. Därmed ökar möjligheterna att åstadkomma saker, men samtidigt ökar också beroendet till andra. Därmed närmar man sig en ömsesidig nätverksstruktur. Den enskilda offentliga organisationen som enhet kommer att bli allt mindre intressant. I en sådan situation är framgång istället avhängigt det nätverk som organisationen ingår i och vilka relationer som kunnat etableras. Det är inte vad den enskilda enheten kan prestera, utan det totala systemets leveransförmåga. Förmågan att bilda nätverk och allianser och nätverk i rätt sammanhang blir avgörande. På samma sätt betonas också förmågan att välja lösning och struktur som passar för den enskilda situationen, dvs. inte tillämpa samma koncept och idé inom alla verksamheter.

### **6.3 Krav på kommunallagen**

I denna rapport konstateras att kommuner och landsting står inför besvärliga utmaningar som kommer att kräva förändringar, mer eller mindre genomgripande, för de befintliga organisationerna. Är denna utveckling möjlig inom kommunallagen?

När den nuvarande lagstiftningen infördes var ett motiv att ge kommuner och landsting stor frihet att utforma sin interna organisation efter behov. I efterhand kan konstateras att denna möjlighet har utnyttjats och det idag finns en stor variation mellan olika huvudmän. Enligt de källor som refereras i denna rapport kan konstateras 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 den i ett antal olika sammanhang och under senare tid ofta i relation till tekniker/koncept relaterade till NPM. Genom att skapa företagslika förutsättningar aktualiseras flera grundläggande kommunala principer kring likställighet och självkostnad 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 segmenterar avnämarmarknader och/eller differentierar sin prissättning. Även om gränserna testas löpande i praktiken, görs inga antydningar i de studier som refereras här att kommunalagen uppfattas som orimlig eller i sig är ett hinder. På samma sätt har många frågor aktualiserats kring uppföljning och utkrävande av ansvar i relationen till icke-kommunala utförare. Detta har hanterats i ett särskilt betänkande inom utredningen.

Ett centralt tema i den utveckling som sker idag handlar om de gränser som omger verksamheterna i kommuner och landsting. I vissa fall handlar det om gränser mellan enheter/avdelningar inom huvudmannens organisation. I andra fall handlar det om gränser till andra huvudmän som antingen har motsvarande eller kompletterande verksamheter. Forskningen indikerar att organisationerna på den lokala samhällsnivån i tilltagande grad kommer att ha utbyten med, och vara beroende av, andra offentliga huvudmän och andra organisationer. Det nuvarande systemet kommer att testas allt mer i takt med att kommuner och landsting blir beroende av andra och det handlar bl.a. om utbyten av olika slag. Det kan handla om produktionsresurser i form av kompetens eller utrustning som huvudmannen anlitar och/eller betalar för. En annan typ handlar om att auktorisera/legitimera aktörer inom nätverket för att samordna insatser från många olika parter (eller som kan erbjuda medborgarna service). En tredje typ av utbyte rör information och informations-

givning, dels inom traditionella kommunala tjänster (service), dels inom områden som näringslivspolitik och tillväxtfrågor. Alla utbyten sker över olika typer av gränser vilket aktualiserar frågan om den legala inramningen för detta. Enligt kommunallagen finns inga hinder mot att kommuner och landsting anskaffar och nyttjar resurser från andra organisationer så länge verksamheten ligger inom den kommunala kompetensen.

Förutom fysiska resurser och finansiella medel kan ett ökat utbyte med andra aktörer också avse information. Ett ökat antal konstellationer där t.ex. offentliga och privata intressen gör gemensam sak innebär också att dessa parter kommer att dela information i ökad omfattning. Kommunallagens offentlighetsprincip kan här krocka med privata intressen av att skydda t.ex. företagshemligheter. Ett exempel är när kommuner och/eller landsting, ensamma eller i samverkan med andra aktörer, skapar organisationer för att stimulera/stödja nyföretagande eller affärsutveckling. Organisationen kommer då i kontakt med företagsintern information som i princip därmed blir offentlig. Detta riskerar att hindra samarbeten av detta slag mellan offentligt och privat. Utifrån en föreställning om att kommuner och landsting i ökad omfattning kommer att samspela med andra aktörer i mer nätverksliknande konstellationer, finns risk att denna problematik blir ett mer generellt fenomen i sådana sammanhang.

En annan aspekt på samverkan med andra aktörer följer av att samhället globaliseras vilket utmanar principen om det geografiska territoriet. I takt med att den enskilda kommunen/landstinget blir mer beroende av omvärlden skaffar man sig intressen utanför det egna territoriet. När det gäller frågor kring tillväxt och regional utveckling finns beroenden till investeringar i t.ex. järnväg och motorväg utanför det egna territoriet. Till exempel är många kommuner i stockholmsregionen intresserade av det s.k. tredje spåret i Stockholm eftersom förbättrade kommunikationer också stärker den egna attraktiviteten. Frågan är om det finns anledning att se närmare på de juridiska förutsättningarna för investeringar av detta slag.

Ett ökat samspel med andra organisationer, ofta i form av gemensamma organisationer, aktualiserar också frågor kring inflytande, ansvar och ansvarsutkrävande. I kommuner och landsting som deltar i många olika konstellationer av interkommunala samarbeten flyttas många avgöranden till beslutsforum utanför den egna orga-

nisationen. Erfarenheterna indikerar att den enskilda huvudmannens inflytande i gemensamma organ baseras på färre individer och färre mandat, vilket riskerar att försämma förankring i, och inflytande från, den enskilda kommunen eller landstinget. Vad gäller ansvarsutkrävande pekas på behovet att parterna tydligt specificerar vilka frågor (eller typ av frågor) som ska beslutas om gemensamt och vilka som fortfarande sorterar under det egna fullmäktige. Informationsöverföring och ansvarsutkrävande baseras idag på att det är samma individer (personer) som sitter både i den egna organisationens fullmäktige och i den gemensamma organisationen.

En ökad samverkan inom ramen för gemensamma organisationer aktualiserar också en fråga kring utformning av balanskravet. Detta avser den kommunala förvaltningen och inte kommunkoncernen som helhet. Beroende på vilken juridisk form som väljs för den gemensamma organisationen kommer denna att beröras balanskravet i varierande grad. En gemensam nämnd ingår i värdkommunens redovisning medan ett kommunalförbund regleras som en egen enhet. Aktiebolag omfattas inte alls. Därmed avgör formen (inte försörjningen i sig) om verksamheten regleras av balanskravet eller ej. Sett utifrån lagstiftarens perspektiv finns det då anledning att fråga sig om detta är i linje med de intentioner som finns och om regleringen i sin nuvarande form ger avsedda effekter.

Tidigare konstateras att samverkan blir allt viktigare i kommuner och landsting. I dessa sammanhang är lagen om offentlig upphandling (LOU) den lag som erhållit mest uppmärksamhet. Många försök att samverka har stupat på att det inte ansetts möjligt att föra medel mellan organisationer som samverkar utan föregående upphandling. Utfallet av en upphandling har ansetts osäkert vilket har hindrat många samverkansambitioner (utbyten). I takt med att pressen ökat har dock kommuner och landsting varit beredda att gå längre för att samverka. För att undvika upphandlingsreglerna har man därför bildat gemensamma nämnder eller kommunalförbund. Erfarenheterna visar att det finns exempel på samverkansorganisationer som bildats för att kunna samverka utan att upphandla. Det har visat sig svårt att få den övergripande styrningen att fungera eftersom parterna egentligen hade föredragit ett system där varje enskild kommun eller landsting beställer från den gemensamma utförarorganisationen. Generellt har vi sett en stor uppfinningsrikedom för att undvika upphandling i dessa sammanhang. I den

samverkan som dokumenterats har LOU generellt upplevts som ett avgörande hinder och därmed ägnats mest uppmärksamhet.

Det har emellertid även framförts synpunkter på kommunallagen. Nergelius (2013) problematiserar situationen kring samverkan och risken för att det bildas gemensamma organ för att komma runt regelverket som egentligen inte behövs. Friare regler att lämna och ta uppdrag emellan kommunala organisationer kan då underlätta samverkan genom avtal. Nergelius efterlyser därför en närmare utredning av möjligheterna för kommuner och landsting att delegera till tjänstemän hos en annan kommun/landsting som kan svara för utförandet. Erfarenheterna från genomförda samverkansförsök indikerar att det kan finnas önskemål om att dela resurser och kompetenser (personal). En översyn får då ta i beaktande såväl reglerna i kommunallagen som i LOU.

Avslutningsvis kan noteras att gränslandet mellan politik och verkställande är ett ständigt aktuellt tema. I kommunallagen finns det ingen reglering av hur relationen mellan den yttersta politiska ledningen och högste tjänstemannen ska struktureras. Det kan vara ett svårt samspel. Kraven är höga (från båda parter) och relationen innehåller flera inneboende dilemman. Det finns ingen entydig (strukturell) lösning på dessa dilemman. Istället pekar erfarenheterna på att de bäst hanteras genom en dialog där parterna definierar uppdrag och roller. Viktigt att notera är att detta inte kan göras som en engångsföreteelse utan behöver göras med regelbundenhet för att möjliggöra för dynamik i samarbetet. Därmed kan relationen inte regleras på förhand. Däremot kan det finnas anledning att främja att parterna gemensamt definierar hur de vill utforma samarbetet och att detta görs med regelbundenhet.

## Referenser

- Aberbach, J. & Christensen, T. (2005) Citizens and consumers. An NPM dilemma. *Public Management Review*, Vol. 7, No. 2, pp: 225-245.
- Agevall, L. (2005) *Välfärdens organisering och demokratin – en analys av New Public Management*. Växjö University Press.
- Aidemark, L-G. & Lindkvist, L. (2004) The Vision gives wings. A study of two hospitals run as limited companies. *Management Accounting Research*. Vol. 15, pp. 305-318.
- Almqvist, R. (2006) *New Public management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.
- Andersson, F. (2002) *Konkurrens på kommunala villkor. Om konkurrensutsättning på gränsen mellan marknad och byråkrati*. Åjourkundsöversikt, rapport Nr 7, Svenska Kommunförbundet.
- Andersson J (2007) *Kommunal samverkan i Skåne*. Öresundsinstitutet och Kommunförbundet Skåne.
- Andrews, R., Boyne, G. & Walker, R. (2012) Overspendig in Public Organizations: Does strategic Management Matter? *International Public Management Journal*, Vol. 15, No. 1, pp. 39-61.
- Anell, A. & Mattisson, O. (2009) *Samverkan i kommuner och landsting – en kunskapsöversikt*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergström, T. Magnusson, H & Ramberg, U. (2008) Through a Glass Darkly: Complexity in Swedish Local Government. *Local Government Studies*. Vol. 34, No. 2, pp. 203-220.
- Bogt, H., Budding, T., Groot, T & Helden, J. (2010) Current NPM research: Digger deeper and looking further. *Financial Accountability and Management*, Vol. 26, No. 3, pp.241-245.
- Boyne, G, James, O. John, P & Petrovsky, N. (2008) Executive successions in English Local Government. *Public Money and Management*, Vol 28, No 5, pp.267-274.
- Boyne, G, James, O. John, P och Petrovsky, N. (2009) Does Political Change Affect Senior Management Turnover? An Empirical Analysis of Top-Tier Local Authorities in England. *Public Administration*, Vol 88, No 1, pp.136-153.



- Boyne, G, James, O. John, P & Petrovsky, N. (2010) Does Public Service Performance Affect Top Management Turnover? *Journal of Public Administration Research and Theory*, Incentives and public service performance. A special issue Vol 20, pp.i261-i279.
- Brorström, B & Siverbo, S. (2008) *Perspektiv på framgångsrika kommuner. Demokratiska och ekonomiska utmaningar i teori och praktik*. Göteborg: Kfi-rapport, nr 94.
- Brunsson, N. (1998) Politisering och företagisering. I G. Arvidsson & R. Lind (Red.). *Ledning av företag och förvaltningar: förutsättningar, former förnyelse*. (andra rev. uppl.), Stockholm: SNS.
- Bryntse, K. (2000) *Kontraktstyrning i teori och praktik*. Lund: Lund University Press.
- Christensson, T. & Laegreid, P. (2007) The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, November/December, pp. 1059-1066.
- Cregård, A & Solli, R. (2011) *Kommundirektörsrollens utveckling – en longitudinell studie*. Göteborg: Kfi-rapport, nr 114.
- DeVries, M.& Nemeč, J. (2013) Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 26, No. 1, pp. 4-16.
- Diefenbach, T. (2009) New Public management in the public sector organizations: The dark sides of managerialistic ‘enlightenment’. *Public Administration*, Vol. 87, No. 4, pp-892-909.
- Dollery, B. and A. Johnson (2005) Enhancing Efficiency in Australian Local Government: An Evaluation of Alternative Models of Municipal Governance. *Urban Policy and Research*, Vol. 23, No. 1, pp. 73-85.
- Dollery, B., J. Byrnes and P. Allan (2007) Optimal Structural Reform in Australian Government: An Empirical Analysis of Economies of Scale by Council Function in New South Wales. *Urban Policy and Research*, Vol. 25, No. 41, pp. 473-86.
- Drechsler, W. (2009) Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration, *Halduskultuur*, Vol. 10, pp. 6-21.

- Entwistle, T. and S. Martin, (2005), 'From Competition to Collaboration in Public Service Delivery: A New Agenda for Research', *Public Administration*, Vol. 83, No. 1, pp. 233-242.
- Fattore, G., Dubois, H. & Lapenta, A. (2012) Measuring New Public Management and Governance in Political Debate. *Public Administration Review*. Vol. 72, No. 2, pp. 218-227.
- Fjertorp, J., & Mattisson, O. (2013) (kommande) Interkommunal samverkan. Reflektioner från observationer i Skåne. Lund: KEFU.
- Glesbygdverket (2006) *Samordning av kommunal verksamhet. En kartläggning*. Östersund: Glesbygdverket.
- Gossas M (2003) *Kommunen som nätverksaktör. En kommunreform för 2000-talet*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Grossi, G. & Reichard, C. (2008) Municipal corporatization in Germany and Italy. *Public Management Review*. Vol. 10, No. 5, pp. 597-617.
- Hagevi, M. (2000) *Professionalisering och deltagande i den lokala representativa demokratin. En analys av kommunala förtroendeuppdrag*. Göteborg: Cefos.
- Hall, P. (2001) *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Hansson, L., & Blomqvist, C. (1993) Kommunen; från ekonomisk förening till ifrågasatt välfärdsproducent. Ingår i S.-O. Collin & L. Hansson (Red.). *Kommuner och landsting i förändring*. Lund: Studentlitteratur.
- Hansson, L. & Collin, S-O. (1991) *Kommunalt Bolag. För- och nackdelar med bolagisering av kommunalteknisk verksamhet*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Hansson, L. & Lind, J-I. (1998) *Ägandets professionalisering i kommunala företag*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Hartman, L. (red.) (2011) *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS.
- Hellström, M. (2002) *Resultatenheter i kommunalteknisk verksamhet*. Lund: Lund University Press.

- Hellström, M., Jonsson, L., Nilsson, V., Ramberg, U. & Wänström, J. (2013) *Hur organiseras samarbete mellan politiker och tjänstemän?* Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport nr 22.
- Hood, C. (1991) A Management for All Seasons? *Public Administration*, Vol 69, No. 1, pp. 3-19.
- Hood, C. (1995) The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting Organizations and Society*, Vol 20, No. 2/3, pp. 93-109.
- Huxham C, Vangen S (2005) *Managing to Collaborate. The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. London: Routledge.
- Håldal L, Kastensson M, Rosander M (2005) *Kommunala samverkansmönster. En kartläggning av interkommunal samverkan i östgötaregionen*. Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Jensen, P.H. & Stonecash, R.E. (2005). Incentives and efficiency of public sector – outsourcing contracts. *Journal of Economic Surveys*, 19 (5), 767-787.
- Jonsson, L., Gustavsson, P., Arnell, S-E., Högberg, Ö. & Jonsson, R. (2002) *Kommunchefers chefskap : Ett lokalt präglat chefskap i politisk miljö*. Nora: Nya Doxa.
- Jonsson, L., Nilsson, V., Wänström, J., Hellström, M & Ramberg, U. (2012) *Dilemman i samarbete mellan politiker och tjänstemän*. Nationella kommunforskningsprogrammet, erfa-rapport nr 3.
- Jordahl, H. (2006) *Konkurrensutsättning av offentlig verksamhet. Hur stor är effektiviseringspotentialen?* IFN Policy Paper nr 8. Institutet för Näringslivsforskning. Stockholm.
- Jägsander, C. & Eriksson, P-A. (2001) *Ägarstyrning i praktiken*. Stockholm: SKL.
- Kinder, T. (2012) Learning, innovating and performing in post-new public management of locally delivered public services. *Public Management Review*. Vol. 14, No. 3, pp. 403-428.
- Klijn, E-H. (2008) Governance and governance networks in Europe. An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management review*. Vol. 10, No. 4, pp. 505-525.
- Klijn, E-H. & Koppenjan, J. (2012) Governance network theory- past, present and future. *Policy & Politics*. Vol. 40, No. 4; pp. 587-606.

- Knutsson H, Ramberg U (2005) *Va i samverkan. Samverkansformer inom vatten- och avloppsförsörjning*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Knutsson H, Mattisson O (2006) *Bundsförvanter i Bergslagen. Kommunalförbund för kommunalteknik*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Knutsson, H., Mattisson, O., Ramberg, U. & Tagesson, T. (2008) Do management and strategy matter in municipal organizations? *Financial Accountability & Management*, 24(3). pp. 295-319.
- Lapsley, I. (2008) The NPM agenda. Back to the future. *Financial Accountability & Management*, Vol 24, No. 1, pp. 77-96.
- Lapsley, I. (2009). New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? *ABACUS*, Vol. 45, No. 1, pp.1-21.
- Lapsley, I. (2011). Public Management. The past, the present and the future. Workshop Ekonomihögskolan Lunds universitet, 2011-10-24.
- Lapsley, I. & Skaerbaek, P. (2012) Why the Public Sector Matters. *Financial Accountability & Management*, Vol. 24, No. 1, pp. 355-358.
- Lindstenz B (2008) *Samspel. Regionalt och mellankommunalt samarbete i Stockholms län under ett drygt halvsekel*. Stockholm: Stockholmia Förlag.
- Lynn, Jr, L. (1996) *Public Management as Art, Science and Profession*. NJ: Chatham House Publishers.
- Lynn, Jr, L. (2008) What is a Neo-weberian State? Reflections on a concept and its implications. *NISPAcee Journal of Public Administration and policy*, Special issue: 'A distinctive European Model? The Neo-Weberian State', Vol. 1, No. 2, pp.17-30.
- Mattisson, O. (2000) *Kommunala huvudmannastrategier för kostnadspress och utveckling. En studie av kommunal teknik*. Lund: Lund University Press.
- Mattisson, Ola & Thomasson, Anna (2007). "The strategic process and its impacts on the outcome of a tender", *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 78, No. 3, pp. 439-454.

- Mattisson, O., Ramberg, U. & Månsson, C. (2008) *Växla upp kompetensen – Så klarar vi generationväxlingen i offentliga fastighetsföretag*. Stockholm: SKL.
- Mattisson, O. & Thomasson, A. (2011). *Fastigheter i bolag. Steg för steg i bolagisering av kommunal fastighetsförvaltning*. Stockholm: SKL.
- Mattisson, O. (2011) *Erfarenheter av konkurrensutsättning. En forskningsöversikt*. Stockholm: SKL.
- Mattisson, O & Ramberg, U. (2013) *VA SYD 2008-2012. Framväxt och värdering av ett Kommunalförbund*. Lund. Institutet för Ekonomisk Forskning.
- Miller, H. (1994) Post-Progressive Public Administration: Lessons from Policy Networks. *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 4, pp- 378-386.
- Montin, S. (2007) *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Nergelius, J. (2013) *Samarbete vs storkommuner. Vad kan småkommuner vinna på vidgat samarbete?* Stockholm: Reforminstitutet.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992/1993) *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. USA: Penguin Books.
- Osborne, S. (2006) The New Public Governance? *Public Management Review*, Vol. 8, No. 3. Pp.377-387.
- Osborne, S. (Ed.) (2010) *The New Public Governance?* London: Routledge.
- Osborne, S. Radnor, Z. & Nasi, G. (2012) A New Theory for Public Service Management? Toward a (public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration*. Vol. 4, No. 2, pp.135-158.
- Pollit, C. (2003) *The Essential Public Manager*. Maidenhead, UK: Open University.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004) *Public Management reform. A comparative analysis*. 2:nd. ed. New York: Oxford University Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2009) *Continuity and Change in Public Policy and Management*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011) *Public Management reform. A comparative analysis: New Public management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3:rd. ed. New York: Oxford University Press.
- Radnor, Z. & Osborne, S. (2013) Lean: A failed theory for public services? *Public Management Review*. Vol. 15, No. 2, pp. 265-287.
- Ramberg, U. (1997) *Utformning och användning av kommunala verksamhetsmått*. Lund: Lund University Press.
- Rhoades, R. (1997) *Understanding Governance*. Buckingham: Open University press.
- Rosén T (2005) *Samverkan pågår, möjligheter och begränsningar*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Rosén T, Wikell S (2007): *Kommunalförbund och gemensamma nämnder*. Studie på uppdrag av Kommunala kompetensutredningen. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SOU (1996:137): *Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan*. Betänkande av Kommunala förnyelsekommittén.
- Sveriges Kommuner och landsting (SKL) (2002) *Interkommunal samverkan – en undersökning av samverkan mellan kommuner och landsting i Sverige*. Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). (2007) *Offentligt privata partnerskap*. Stockholm.
- Thomasson, A. (2009) *Navigating in the landscape of ambiguity. A stakeholder approach to the governance and management of hybrid organization*. Lund: Lund Business Press.
- Thomasson, A. (2013) *Styrning av offentligt ägda bolag*. Lund: Studentlitteratur.
- Thynne, I. (2003) Making sense of Public Management reform. 'Drivers' and 'supporters' in comparative perspective. *Public Management Review*, Vol, 5, No. 3, pp. 449-459.
- Vigoda, E. (2002) From responsiveness to collaboration: Governance, Citizens and the Next generation of Public Administration. *Public Administration Review*, September/October, Vol 62, No. 5, pp. 527-540.

Wänström, J. (2013) *Stabil utveckling. Samförstånd kring nya snarare än gamla idéer*. Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport nr 14.





# Jämförelsetabell mellan kommunallagen (1991:900) och förslaget till kommunallag

## Kommunallagen (1991:900)

## Förslaget till kommunallag (2017:000)

### 1 kap.

1 § första stycket	1 kap. 1 § första meningen
1 § andra stycket	1 kap. 2 §
2 §	1 kap. 1 § andra meningen
3 § första stycket	1 kap. 6 §
3 § andra stycket	3 kap. 13 § första stycket
3 § tredje stycket	3 kap. 13 § andra stycket
4 § första stycket	8 kap. 1 § första stycket
4 § andra stycket	8 kap. 2 §

### 2 kap.

1 §	2 kap. 1 och 2 §§
2 §	2 kap. 4 §
3 §	2 kap. 5 §
4 §	2 kap. 12 §
5 §	1 kap. 4 § första stycket
6 §	utgår (se avsnitt 18.5.5)
7 §	2 kap. 8 §
8 §	2 kap. 9 §
9 §	4 kap. 30 §
10 §	4 kap. 31 §
11 §	4 kap. 33 §
12 §	4 kap. 32 §

**3 kap.**

1 §	3 kap. 1 §
2 § första stycket	3 kap. 3 §
2 § andra stycket	utgår
3 §	3 kap. 4 §
3 a § första stycket	9 kap. 22 § första stycket
3 a § andra stycket första och andra meningen	9 kap. 22 § andra stycket
3 a § andra stycket tredje meningen	9 kap. 37 §
3 a § tredje stycket	9 kap. 21 §
3 b §	9 kap. 24 §
3 c §	9 kap. 23 §
4 § 1–3	6 kap. 1 § 1–3
4 § 4	utgår (se avsnitt 5.6)
4 § 5	9 kap. 20 §
5 §	6 kap. 6 §
6 §	utgår
7 § första stycket	3 kap. 2 §
7 § andra stycket	5 kap. 46 §
8 § första stycket	3 kap. 9 §
8 § andra stycket	utgår
9 §	5 kap. 1 §
10 § första stycket	5 kap. 3 §
10 § andra stycket	utgår
11 §	2 kap. 12 §
12 §	5 kap. 4 §
13 §	6 kap. 2 §
14 §	6 kap. 3 §
15 §	6 kap. 4 §
16 § första och andra styckena	10 kap. 1 §
16 § tredje stycket	8 kap. 17 § andra stycket
16 a §	10 kap. 2 §
17 §	10 kap. 3 §
18 §	10 kap. 4 §
18 a §	10 kap. 5 §
18 b §	10 kap. 7 §
18 c §	10 kap. 8 §

19 §	10 kap. 9 §
19 a §	10 kap. 10 §
19 b §	5 kap. 2 §
20 § första stycket	3 kap. 10 §
20 § andra stycket	9 kap. 1 §
21 §	9 kap. 2 § första stycket
22 §	9 kap. 2 § andra och tredje styckena
23 §	9 kap. 3 §
24 §	9 kap. 4 §
25 §	9 kap. 5 §
26 §	9 kap. 19 §
27 §	9 kap. 6 §
28 §	9 kap. 7 §
29 §	utgår (se avsnitt 18.8.3)
30 §	8 kap. 22 §

#### 4 kap.

1 § första och andra styckena	4 kap. 1 §
1 § tredje stycket	4 kap. 2 § första stycket
2 §	8 kap. 4 §
3 §	8 kap. 5 §
4 §	8 kap. 6 §
5 §	4 kap. 3 §
6 §	7 kap. 3 §
6 a § första och andra styckena	4 kap. 5 §
6 a § tredje stycket	4 kap. 6 §
7 §	4 kap. 9 §
8 §	4 kap. 8 §
9 §	4 kap. 7 §
10 §	4 kap. 10 §
10 a §	4 kap. 11 §
11 §	4 kap. 12 §
12 § första stycket	4 kap. 13 §
12 § andra stycket	4 kap. 18 §
12 a § första stycket	4 kap. 14 §
12 a § andra stycket	4 kap. 18 §
12 b § första stycket	4 kap. 15 §

12 b § andra stycket	4 kap. 18 §
13 §	4 kap. 16 §
14 §	4 kap. 17 § första stycket
15 § första stycket	4 kap. 17 § andra stycket
15 § andra stycket	4 kap. 18 §
15 a §	9 kap. 26 §
16 §	4 kap. 20 §
17 § första stycket	4 kap. 21 §
17 § andra stycket	4 kap. 22 §
17 a §	4 kap. 22 §
18 § första stycket	4 kap. 23 §
18 § andra stycket	utgår
19 §	4 kap. 25 §
20 §	4 kap. 26 §
21 §	4 kap. 27 §
22 §	4 kap. 28 §
23 §	4 kap. 29 §
23 a §	9 kap. 8 §
24 § första stycket	utgår (se avsnitt 18.5.3)
24 § andra stycket	4 kap. 2 § andra stycket
24 § tredje stycket	utgår (se avsnitt 18.5.3)
24 § fjärde stycket	utgår (se avsnitt 18.5.3)
25 §	utgår (se avsnitt 18.5.3)
26 §	utgår (se avsnitt 18.5.3)
27 §	4 kap. 19 §
28 §	5 kap. 41 §
29 §	utgår (se avsnitt 18.5.3)
30 §	4 kap. 34 § första stycket
31 § första stycket	4 kap. 34 § andra stycket
31 § andra stycket	4 kap. 34 § tredje stycket
32 §	4 kap. 35 §
33 §	4 kap. 24 §

### 5 kap.

1 §	5 kap. 5 §
2 §	5 kap. 6 §
3 §	5 kap. 7 §
4 §	5 kap. 8 §

5 §	5 kap. 9 §
5 a §	5 kap. 10 §
6 §	5 kap. 11 §
7 §	5 kap. 12 §
8 §	5 kap. 13 §
9 § första stycket	5 kap. 14 §
9 § andra stycket	5 kap. 16 § första stycket
10 §	utgår (se avsnitt 16.11.2)
11 § första stycket	5 kap. 15 §
11 § andra stycket	5 kap. 16 § andra stycket
12 §	5 kap. 18 §
13 §	5 kap. 19 §
14 §	5 kap. 20 §
15 §	5 kap. 21 §
16 §	5 kap. 22 §
17 §	utgår (se avsnitt 18.8.5)
18 §	5 kap. 47 §
19 §	5 kap. 48 §
20 § första och tredje styckena	5 kap. 49 §
20 § andra stycket	utgår
20 a §	5 kap. 50 §
20 b §	5 kap. 51 §
21 §	5 kap. 42 §
22 § första stycket	5 kap. 43 §
22 § andra stycket	9 kap. 28 §
23 § första stycket 1–4 och 6	5 kap. 23 §
23 § första stycket 5	8 kap. 7 §
23 § andra och tredje styckena	8 kap. 8 §
24 §	utgår (se avsnitt 5.6)
25 §	5 kap. 24 §
25 a § första–tredje styckena	5 kap. 25 §
25 a § fjärde stycket	9 kap. 36 §
25 b §	5 kap. 26 §
26 §	5 kap. 27 §
27 §	5 kap. 28 §
28 §	5 kap. 29 §
29 §	5 kap. 30 §
30 §	5 kap. 31 §

30 a §	5 kap. 32 §§
31 §	5 kap. 33 §
32 §	5 kap. 34 §
32 a §	5 kap. 35 §
33 §	5 kap. 36 §
34 § första–tredje styckena	5 kap. 37 §
34 § fjärde stycket	5 kap. 40 §
34 § femte stycket	9 kap. 17 §
34 a §	5 kap. 38 §
35 §	5 kap. 39 §
36 §	5 kap. 52 §
37 §	5 kap. 53 §
38 §	5 kap. 44 §
38 a §	5 kap. 17 §
39 §	5 kap. 45 §
40 § första och andra styckena	5 kap. 54 §
40 § tredje stycket	utgår
41 §	5 kap. 55 §
42 §	5 kap. 56 §
43 §	5 kap. 57 §
44 §	5 kap. 58 §
45 §	5 kap. 59 §
46 § första stycket 1–3	5 kap. 60 § första stycket 1–3
46 § första stycket 4	9 kap. 9 § första stycket
46 § andra stycket	9 kap. 9 § andra stycket
46 § tredje stycket	5 kap. 60 § andra stycket
47 §	-
48 §	5 kap. 61 §
49 §	5 kap. 64 §
50 § första meningen	5 kap. 63 §
50 § andra meningen	5 kap. 64 § tredje meningen
51 §	5 kap. 65 §
52 § första och andra styckena	5 kap. 62 §
52 § tredje stycket	9 kap. 30 §
53 §	5 kap. 66 §
54 §	5 kap. 67 § första stycket och 9 kap. 30 §
55 §	5 kap. 67 § andra stycket

56 §	5 kap. 67 § tredje stycket
57 §	5 kap. 68 §
58 §	5 kap. 69 §
59 §	5 kap. 70 §
60 §	5 kap. 71 §
61 §	5 kap. 72 §
62 § första stycket	8 kap. 21 §
62 § andra och tredje styckena	utgår (se avsnitten 16.11.2 och 16.11.3)
63 §	5 kap. 74 §
64 §	5 kap. 75 §

### 6 kap.

1 §	6 kap. 7 §
1 a §	6 kap. 9 §
1 b §	6 kap. 10 §
2 §	6 kap. 11 §
3 §	6 kap. 12 §
4 §	6 kap. 13 §
5 §	6 kap. 14 §
6 §	6 kap. 15 §
7 §	6 kap. 5 §
8 §	8 kap. 9 §
8 a § (fr.o.m. 1 juli 2015)	8 kap. 27 §
9 § första och andra stycket	6 kap. 16 §
9 § tredje stycket	9 kap. 25 §
10 §	6 kap. 17 § första stycket
11 §	6 kap. 17 § andra och tredje styckena
12 §	6 kap. 18 §
13 §	6 kap. 19 §
14 §	6 kap. 20 §
15 §	6 kap. 21 §
16 §	6 kap. 22 §
<del>17 §</del>	-
18 §	6 kap. 23 §
19 §	6 kap. 26 §
19 a §	6 kap. 25 §

20 §	3 kap. 5 § första och andra styckena
21 § första stycket	6 kap. 41 §
21 § andra stycket	3 kap. 5 tredje stycket
22 §	6 kap. 42 §
23 §	6 kap. 27 §
24 § första–tredje styckena	6 kap. 30 § och 7 kap. 4 §
24 § fjärde stycket	6 kap. 32 § och 7 kap. 4 §
25 §	6 kap. 28 § och 7 kap. 4 §
26 §	6 kap. 29 § och 7 kap. 4 §
27 §	6 kap. 31 § och 7 kap. 4 §
27 a §	6 kap. 34 §
28 §	6 kap. 33 § första stycket
29 §	6 kap. 33 § andra stycket
30 § första stycket	6 kap. 35 § första stycket
30 § andra stycket första meningen	6 kap. 35 § andra stycket
30 § andra stycket andra meningen	utgår (se avsnitt 16.11.2)
30 § tredje stycket första meningen	9 kap. 33 §
30 § tredje stycket andra meningen	utgår (se avsnitt 16.11.2)
31 §	6 kap. 36 §
32 § första stycket	6 kap. 44 §
32 § andra och tredje styckena	6 kap. 24 §
32 § fjärde stycket	9 kap. 34 §
33 § första stycket	6 kap. 37 § och 7 kap. 5 §
33 § andra stycket	9 kap. 31 §
34 §	6 kap. 38 § och 7 kap. 5 §
35 §	6 kap. 40 § första stycket
36 § första meningen	6 kap. 39 §
36 § andra meningen	6 kap. 40 § andra stycket
37 § första meningen	7 kap. 6 § och 9 kap. 32 §
37 § andra meningen	utgår (se avsnitt 8.6.3)
38 §	7 kap. 7 §
39–42 §§	-



**7 kap.**

1 §	7 kap. 20 §
2 §	7 kap. 22 §
3 §	7 kap. 20 §
4 §	7 kap. 21 §
5 §	7 kap. 23 §
6 §	7 kap. 24 §
7 §	7 kap. 25 §
8 § första stycket första meningen	7 kap. 10 § första stycket
8 § första stycket andra meningen	9 kap. 29 §
8 § andra stycket	7 kap. 10 § andra stycket
9 §	7 kap. 11 §
10 §	7 kap. 12 §
11 §	7 kap. 13 §
12 §	7 kap. 14 §
13 §	7 kap. 15 §
14 §	7 kap. 16 §
15 §	7 kap. 17 §
16 §	7 kap. 18 §
17 §	7 kap. 19 §
18 § första stycket	8 kap. 11 §
18 § andra stycket	8 kap. 12 § andra stycket
19 §	8 kap. 12 § första stycket
20 §	8 kap. 13 §
21 §	8 kap. 14 §
22 §	8 kap. 15 §

**8 kap.**

1 §	11 kap. 1 §
2 §	11 kap. 2 §
3 §	11 kap. 3 §
3 a § första stycket	11 kap. 4 §
3 a § andra stycket	utgår (se avsnitt 21.1)
3 b §	2 kap. 6 §
3 c §	2 kap. 7 §
3 d §	11 kap. 14 §
4 § första stycket	11 kap. 5 § första stycket
4 § andra stycket	9 kap. 27 §

4 § tredje stycket	11 kap. 5 § andra stycket
4 § fjärde stycket	11 kap. 5 § tredje stycket
5 §	11 kap. 6 §
5 a §	11 kap. 12 §
5 b §	11 kap. 13 §
6 §	11 kap. 8 §
7 §	11 kap. 9 §
8 §	11 kap. 10 §
9 §	11 kap. 11 §
10 §	8 kap. 23 §
11 §	11 kap. 23 §
12 §	11 kap. 15 §
13 §	11 kap. 22 §
14 § första stycket	11 kap. 17 §
14 § andra stycket	11 kap. 24 §
15 §	11 kap. 18 §
16 § första stycket	11 kap. 19 §
16 § andra stycket	11 kap. 24 §
17 §	11 kap. 20 §
18 §	11 kap. 21 §
19 §	8 kap. 24 §
20 §	8 kap. 25 §
20 a §	11 kap. 16 §
21 § första stycket	9 kap. 10 §
21 § andra stycket	9 kap. 7 § 14
22 §	9 kap. 11 §
23 §	9 kap. 12 §

### 9 kap.

1 §	12 kap. 4 § första stycket
2 § första och andra styckena	12 kap. 5 §
2 § tredje stycket	9 kap. 35 §
3 §	utgår (se avsnitt 17.14)
4 § första stycket	12 kap. 13 §
4 § andra och tredje styckena	12 kap. 15 § första och andra styckena
5 § första stycket	12 kap. 15 § tredje stycket
5 § andra stycket	12 kap. 16 §

6 §	12 kap. 14 §
7 §	12 kap. 6 §
8 §	12 kap. 7 §
9 §	12 kap. 1 §
9 a §	12 kap. 2 §
10 §	12 kap. 3 §
11 §	12 kap. 1 §
12 §	12 kap. 8 §
13 §	12 kap. 8 §
14 §	12 kap. 9 §
15 §	12 kap. 10 §
16 §	12 kap. 11 §
17 §	12 kap. 12 §
18 §	12 kap. 17 §
19 §	9 kap. 13 §
20 §	9 kap. 14 §
21 §	9 kap. 15 §
22 §	9 kap. 16 §

**10 kap.**

1 §	13 kap. 1 §
2 §	13 kap. 2 §
3 §	13 kap. 3 §
4 §	13 kap. 4 § första och andra styckena
5 §	13 kap. 4 tredje stycket
6 §	13 kap. 5 §
7 §	13 kap. 6 §
8 §	13 kap. 8 §
9 §	13 kap. 9 §
10 §	13 kap. 7 §
11 §	13 kap. 10 §
12 §	13 kap. 11 §
13 §	13 kap. 12 §
14 §	13 kap. 13 §
14 a §	13 kap. 14 §
15 §	13 kap. 15 §



# Jämförelsetabell mellan förslaget till kommunallag och kommunallagen (1991:900)

## Förslaget till kommunallag (2017:000)

## Kommunallagen (1991:900)

### 1 kap.

1 § första meningen	1 kap. 1 § första stycket
1 § andra meningen	1 kap. 2 §
2 §	1 kap. 1 § andra stycket
3 §	-
4 § första stycket	2 kap. 5 §
4 § andra stycket	-
5 §	-
6 §	1 kap. 3 § första stycket

### 2 kap.

1 §	2 kap. 1 §
2 §	2 kap. 1 §
3 §	-
4 §	2 kap. 2 §
5 §	2 kap. 3 §
6 §	8 kap. 3 b §
7 §	8 kap. 3 c §
8 §	2 kap. 7 §
9 §	2 kap. 8 §
10 §	-
11 §	-

12 §	2 kap. 4 § och 3 kap. 11 §
13 §	-

**3 kap.**

1 §	3 kap. 1 §
2 §	3 kap. 7 § första stycket
3 §	3 kap. 2 §
4 §	3 kap. 3 §
5 §	6 kap. 20 § och 21 § andra stycket
6 §	-
7 §	-
8 §	-
9 §	3 kap. 8 §
10 §	3 kap. 20 § första stycket
11 §	-
12 §	-
13 §	1 kap. 3 § andra och tredje styckena
14 §	-

**4 kap.**

1 §	4 kap. 1 § första och andra styckena
2 § första stycket	4 kap. 1 § tredje stycket
2 § andra stycket	4 kap. 24 § andra stycket första meningen
3 §	4 kap. 5 §
4 §	-
5 §	4 kap. 6 a § första och andra styckena
6 §	4 kap. 6 a § tredje stycket
7 §	4 kap. 9 §
8 §	4 kap. 8 §
9 §	4 kap. 7 §
10 §	4 kap. 10 §
11 §	4 kap. 10 a §

12 §	4 kap. 11 §
13 §	4 kap. 12 § första stycket
14 §	4 kap. 12 a § första stycket
15 §	4 kap. 12 b § första stycket
16 §	4 kap. 13 §
17 § första stycket	4 kap. 14 §
17 § andra stycket	4 kap. 15 § första stycket
18 §	4 kap. 12 § andra stycket, 12 a § andra stycket, 12 b § andra stycket och 15 § andra stycket
19 §	4 kap. 27 §
20 §	4 kap. 16 §
21 §	4 kap. 17 § första stycket
22 §	4 kap. 17 § andra stycket och 17 a §
23 §	4 kap. 18 § första stycket
24 §	4 kap. 33 §
25 §	4 kap. 19 §
26 §	4 kap. 20 §
27 §	4 kap. 21 §
28 §	4 kap. 22 §
29 §	4 kap. 23 §
30 §	2 kap. 9 §
31 §	2 kap. 10 §
32 §	2 kap. 12 §
33 §	2 kap. 11 §
34 § första stycket	4 kap. 30 §
34 § andra och tredje styckena	4 kap. 31 §
35 §	4 kap. 32 §

### 5 kap.

1 §	3 kap. 9 §
2 §	3 kap. 19 b §
3 §	3 kap. 10 § första stycket
4 §	3 kap. 12 §
5 §	5 kap. 1 §
6 §	5 kap. 2 §
7 §	5 kap. 3 §

8 §	5 kap. 4 §
9 §	5 kap. 5 §
10 §	5 kap. 5 a §
11 §	5 kap. 6 §
12 §	5 kap. 7 §
13 §	5 kap. 8 §
14 §	5 kap. 9 § första stycket
15 §	5 kap. 11 § första stycket
16 § första stycket	5 kap. 9 § andra stycket
16 § andra stycket	5 kap. 11 § andra stycket
17 §	5 kap. 38 a §
18 §	5 kap. 12 §
19 §	5 kap. 13 §
20 §	5 kap. 14 §
21 §	5 kap. 15 §
22 §	5 kap. 16 §
23 § första stycket	5 kap. 23 § första stycket
23 § andra stycket	-
24 §	5 kap. 25 §
25 §	5 kap. 25 a §
26 §	5 kap. 25 b §
27 §	5 kap. 26 §
28 §	5 kap. 27 §
29 §	5 kap. 28 §
30 §	5 kap. 29 §
31 §	5 kap. 30 §
32 §	5 kap. 30 a §
33 §	5 kap. 31 §
34 §	5 kap. 32 §
35 §	5 kap. 32 a §
36 §	5 kap. 33 §
37 §	5 kap. 34 § första–tredje styckena
38 §	5 kap. 34 a §
39 §	5 kap. 35 §
40 §	5 kap. 34 § fjärde stycket
41 §	4 kap. 28 §
42 §	5 kap. 21 §
43 §	5 kap. 22 § första stycket



44 §	5 kap. 38 §
45 §	5 kap. 39 §
46 §	3 kap. 7 § andra stycket
47 §	5 kap. 18 §
48 §	5 kap. 19 §
49 §	5 kap. 20 § första och tredje styckena
50 §	5 kap. 20 a §
51 §	5 kap. 20 b §
52 §	5 kap. 36 §
53 §	5 kap. 37 §
54 §	5 kap. 40 § första och andra styckena
55 §	5 kap. 41 §
56 §	5 kap. 42 §
57 §	5 kap. 43 §
58 §	5 kap. 44 §
59 §	5 kap. 45 §
60 § första stycket	5 kap. 46 § första stycket 1–3
60 § andra stycket	5 kap. 46 § tredje stycket
61 §	5 kap. 48 §
62 §	5 kap. 52 § första och andra styckena
63 §	5 kap. 50 § första meningen
64 §	5 kap. 49 § och 50 § andra meningen
65 §	5 kap. 51 §
66 §	5 kap. 53 §
67 §	5 kap. 54–56 §§
68 §	5 kap. 57 §
69 §	5 kap. 58 §
70 §	5 kap. 59 §
71 §	5 kap. 60 §
72 §	5 kap. 61 §
73 §	-
74 §	5 kap. 63 §
75 §	5 kap. 64 §

## 6 kap.

1 §	3 kap. 4 § 1–3
2 §	3 kap. 13 §
3 §	3 kap. 14 §
4 §	3 kap. 15 §
5 §	6 kap. 7 §
6 §	3 kap. 5 §
7 §	6 kap. 1 §
8 §	-
9 §	6 kap. 1 a §
10 §	6 kap. 1 b §
11 §	6 kap. 2 §
12 §	6 kap. 3 §
13 §	6 kap. 4 §
14 §	6 kap. 5 §
15 §	6 kap. 6 §
16 §	6 kap. 9 § första och andra styckena
17 § första stycket	6 kap. 10 §
17 § andra stycket	6 kap. 11 §
18 §	6 kap. 12 §
19 §	6 kap. 13 §
20 §	6 kap. 14 §
21 §	6 kap. 15 §
22 §	6 kap. 16 §
23 §	6 kap. 18 §
24 §	6 kap. 32 § andra och tredje styckena
25 §	6 kap. 19 a §
26 §	6 kap. 19 §
27 §	6 kap. 23 §
28 §	6 kap. 25 §
29 §	6kap. 26 §
30 §	6 kap. 24 § första–tredje styckena
31 §	6 kap. 27 §
32 §	6 kap. 24 § fjärde stycket
33 § första stycket	6 kap. 28 §

33 § andra stycket	6 kap. 29 §
34 §	6 kap. 27 a §
35 §	6 kap. 30 §
36 §	6 kap. 31 §
37 §	6 kap. 33 § första stycket
38 §	6 kap. 34 §
39 §	6 kap. 36 § första meningen
40 § första stycket	-
40 § andra stycket	6 kap. 36 § andra meningen
41 §	6 kap. 21 § första stycket
42 §	6 kap. 22 §
43 §	-
44 §	6 kap. 32 § första stycket

**7 kap.**

1 §	-
2 §	-
3 §	4 kap. 6 §
4 §	-
5 §	6 kap. 33 §
6 §	6 kap. 37 §
7 §	6 kap. 38 §
8 §	-
9 §	-
10 § första stycket	7 kap. 8 § första stycket första meningen
10 § andra stycket	7 kap. 8 § andra stycket
11 §	7 kap. 9 §
12 §	7 kap. 10 §
13 §	7 kap. 11 §
14 §	7 kap. 12 §
15 §	7 kap. 13 §
16 §	7 kap. 14 §
17 §	7 kap. 15 §
18 §	7 kap. 16 §
19 §	7 kap. 17 §
20 §	7 kap. 1 och 3 §§
21 §	7 kap. 4 §

22 §	7 kap. 2 §
23 §	7 kap. 5 §
24 §	7 kap. 6 §
25 §	7 kap. 7 §
26 §	-

### 8 kap.

1 § första stycket	1 kap. 4 § första stycket
1 § andra och tredje styckena	-
2 §	1 kap. 4 § andra stycket
3 §	-
4 §	4 kap. 2 §
5 §	4 kap. 3 §
6 §	4 kap. 4 §
7 § första meningen	5 kap. 23 § första stycket 5
7 § andra meningen	-
8 §	5 kap. 23 § andra och tredje styckena
9 §	6 kap. 8 §
10 §	-
11 §	7 kap. 18 § första stycket
12 § första stycket	7 kap. 19 §
12 § andra stycket	7 kap. 18 § andra stycket
13 §	7 kap. 20 §
14 §	7 kap. 21 §
15 §	7 kap. 22 §
16 §	-
17 § första och tredje styckena	-
17 § andra stycket	3 kap. 16 § tredje stycket
18 §	-
19 §	-
20 §	-
21 §	5 kap. 62 § första stycket
22 §	3 kap. 30 §
23 §	8 kap. 10 §
24 §	8 kap. 19 §
25 §	8 kap. 20 §

26 §	-
27 §	6 kap. 8 a § (fr.o.m. 1 juli 2015)

**9 kap.**

1 §	3 kap. 20 § andra stycket
2 § första stycket	3 kap. 21 §
2 § andra och tredje styckena	3 kap. 22 §
3 §	3 kap. 23 §
4 §	3 kap. 24 §
5 §	3 kap. 25 §
6 §	3 kap. 27 §
7 §	3 kap. 28 § och 8 kap. 21 § andra stycket
8 §	4 kap. 23 a §
9 § första stycket	5 kap. 46 § första stycket 4
9 § andra stycket	5 kap. 46 § andra stycket
10 §	8 kap. 21 § första stycket
11 § första meningen	8 kap. 22 § första meningen
11 § andra meningen	-
12 §	8 kap. 23 §
13 §	9 kap. 19 §
14 §	9 kap. 20 §
15 §	9 kap. 21 §
16 §	9 kap. 22 §
17 §	5 kap. 34 § femte stycket
18 §	-
19 §	3 kap. 26 §
20 §	3 kap. 4 § 5
21 §	3 kap. 3 a § tredje stycket
22 §	3 kap. 3 a § första stycket och andra stycket första och andra meningarna
23 §	3 kap. 3 c §
24 §	3 kap. 3 b §
25 §	6 kap. 9 § tredje stycket
26 §	4 kap. 15 a §
27 §	8 kap. 4 § andra stycket

28 §	5 kap. 22 § andra stycket
29 §	7 kap. 8 § första stycket andra meningen
30 §	5 kap. 52 § tredje stycket och 54 §
31 §	6 kap. 33 § andra stycket
32 §	6 kap. 37 §
33 §	6 kap. 30 § tredje stycket första meningen
34 §	6 kap. 32 § fjärde stycket
35 §	9 kap. 2 § tredje stycket
36 §	5 kap. 25 a § fjärde stycket
37 §	3 kap. 3 a § andra stycket sista meningen
38 §	-

**10 kap.**

1 §	3 kap. 16 § första och andra styckena
2 §	3 kap. 16 a §
3 §	3 kap. 17 §
4 §	3 kap. 18 §
5 §	3 kap. 18 a §
6 §	-
7 §	3 kap. 18 b §
8 §	3 kap. 18 c §
9 §	3 kap. 19 §
10 §	3 kap. 19 a §

**11 kap.**

1 §	8 kap. 1 §
2 §	8 kap. 2 §
3 §	8 kap. 3 §
4 §	8 kap. 3 a § första stycket
5 §	8 kap. 4 § första, tredje och fjärde styckena
6 §	8 kap. 5 §
7 §	-

8 § första stycket första meningen	8 kap. 6 § första stycket
8 § första stycket andra meningen	-
8 § andra stycket	8 kap. 6 § andra stycket
9 §	8 kap. 7 §
10 §	8 kap. 8 §
11 §	8 kap. 9 §
12 §	8 kap. 5 a §
13 §	8 kap. 5 b §
14 §	8 kap. 3 d §
15 §	8 kap. 12 §
16 §	8 kap. 20 a §
17 §	8 kap. 14 § första stycket
18 §	8 kap. 15 §
19 §	8 kap. 16 § första stycket
20 §	8 kap. 17 §
21 §	8 kap. 18 §
22 §	8 kap. 13 §
23 §	8 kap. 11 §
24 §	8 kap. 14 § andra stycket och 16 § andra stycket

## 12 kap.

1 §	9 kap. 9 och 11 §§
2 §	9 kap. 9 a §
3 §	9 kap. 10 §
4 § första stycket	9 kap. 1 §
4 § andra stycket	-
5 §	9 kap. 2 § första och andra styckena
6 §	9 kap. 7 §
7 §	9 kap. 8 §
8 §	9 kap. 12 och 13 §§
9 §	9 kap. 14 §
10 §	9 kap. 15 §
11 §	9 kap. 16 §
12 §	9 kap. 17 §

13 §	9 kap. 4 § första stycket
14 §	9 kap. 6 §
15 § första och andra styckena	9 kap. 4 § andra och tredje styckena
15 § tredje stycket	9 kap. 5 § första stycket
16 §	9 kap. 5 § andra stycket
17 §	9 kap. 18 §

**13 kap.**

1 §	10 kap. 1 §
2 §	10 kap. 2 §
3 §	10 kap. 3 §
4 § första och andra styckena	10 kap. 4 §
4 § tredje stycket	10 kap. 5 §
5 §	10 kap. 6 §
6 §	10 kap. 7 §
7 §	10 kap. 10 §
8 §	10 kap. 8 §
9 §	10 kap. 9 §
10 §	10 kap. 11 §
11 §	10 kap. 12 §
12 §	10 kap. 13 §
13 §	10 kap. 14 §
14 §	10 kap. 14 a §
15 §	10 kap. 15 §



# 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. Lösöreköp 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]