

Juridiska avdelningen
Helena Linde
Anna Lindström

En kommunallag för framtiden

Utredningen ”En kommunallag för framtiden” har överlämnat sitt slutbetänkande (SOU 2015:24) den 23 mars 2015¹.

Betänkandet har remitterats till samtliga kommuner, landsting och regioner. Remisstiden utgår den 30 oktober.

Utredaren har haft två fasta referensgrupper; den ena parlamentariskt sammansatt den andra bestående av företrädare för civilsamhälle och näringslivsorganisationer. Till utredningen har också knutits en expertgrupp om 22 personer (däribland SKL). Utredaren har också under arbetets gång besökt arbetsutskottet vid tre tillfällen.

SKL har bjudit in till tre remisskonferenser; dels en den 24 juni i Stockholm (som också kommer att webbsändas) samt ytterligare två efter sommaren, den 21 augusti i Malmö respektive en den 1 september i Stockholm.

Betänkandet – som består av två delar – omfattar drygt 1100 sidor utgör en genomlysning av hela kommunallagen.

Utredningsförslaget innebär sammanfattningsvis följande:

Organisationsfrågor

1. Styrelsens ställning stärks

Fullmäktige föreslås få besluta att styrelsen ska kunna fatta beslut om vissa frågor som rör andra nämnders verksamhet. Det ska dock inte kunna gälla nämndernas myndighetsutövning eller ärenden som i övrigt rör enskilda.

2. Möjlighet till underställd nämnd tas bort

Fullmäktige föreslås inte längre kunna besluta att en nämnd ska vara underställd en annan nämnd. Fullmäktige ska inte längre kunna föreskriva att en lokal nämnd eller en nämnd som är underställd en annan nämnd inte får väcka ärenden i fullmäktige.

3. Utrymmet för beställar-utförarnämnder förtydligas

Förtydligande som innebär att fullmäktige föreslås få besluta att en nämnd ska tillhandahålla tjänster åt en annan nämnd. Fullmäktige föreslås också få möjlighet att besluta att en nämnd inte ska anvisas några medel, d.v.s. hänvisas till nettoanslag.

¹ Arbetet omfattar också ett delbetänkande; ”Privata utförare – kontroll och insyn” (SOU 2013:53). Förslagen i delbetänkandet har lagts till grund för lagstiftning genom propositionen ”Privata utförare av kommunal verksamhet” (prop. 2013/14:118). Dessa ändringar har trätt i kraft per den 1 januari 2015, lag (2014:573).

4. Försöksverksamhet med majoritetsstyre

En lag om försöksverksamhet med majoritetsstyre i kommuner och landsting föreslås. Möjligheten föreslås gälla för mandatperioden 2018–2022. Enligt förslaget ska fullmäktige garantera insyn för de partier som finns representerade i fullmäktige, men som inte har ledamöter i styrelsen genom ett reglemente. I detta ska klargöras ska att alla partier ska ges en god tillgång till information om styrelsens arbete, pågående ärenden och administrativt stöd i övrigt.

5. Program om mål och riktlinjer

En skyldighet för fullmäktige att för varje mandatperiod anta ett program för mål och riktlinjer för uppföljning av verksamhet som bedrivs av privata utförare har införts och trätt i kraft.

I slutbetänkandet föreslås programskyldigheten utvidgas till all sådan verksamhet som kommunen eller landstingen själv bedriver – men som också kan bedrivas av privata utförare.

Enligt förslaget ska det i programmet också anges hur sådana mål och riktlinjer samt föreskrifter i lag eller annan författning ska följas upp.

6. Instruktion för direktören

Styrelsen ska utse en direktör. Direktören ska ha den ledande ställningen bland personalen och vara chef för den förvaltning som finns under styrelsen. Styrelsen får besluta att direktören ska ha en annan benämning.

Direktören ska ansvara 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.

7. Delegation

Nämnden ska besluta om i vilken utsträckning beslut som har fattats med stöd av delegation ska anmälas till den. Beslut som inte anmäls ska protokollföras särskilt, om beslutet får överklagas genom laglighetsprövning.

I kommunallagen ska införas en möjlighet för nämnderna att delegera beslutanderätt till sina presidier.

8. Bisysslor

I kommunallagen ska det finnas en hänvisning till bestämmelsen i regeringsformen om skyldigheten för den som utför offentliga förvaltningsuppgifter att iaktta saklighet och opartiskhet. Det ska också i lagen finnas en hänvisning till bestämmelserna om bisysslor i lagen om offentlig anställning.

9. Bemanning i bolagsstyrelser

Fullmäktige ska kunna besluta att minoriteten av ledamöterna i en styrelse i ett kommunalt aktiebolag ska kunna utses på annan än partipolitisk grund. Hur ledamöter ska utses ska regleras i särskilda riktlinjer.

EU-rätt, konkurrens och marknader

1. **Förhållandet till EU-rätten förtydligas**
Det ska förtydligas att kommunernas och landstingens möjligheter att utöva sina befogenheter kan begränsas av EU-rätten. De gäller om inte annat följer av reglerna om statsstöd.
2. **Tjänster av allmänt intresse – i förhållande till kompetensen**
Det ska i kommunallagen anges att kommuner och landsting inom sina befogenheter får tillhandahålla tjänster av allmänt intresse enligt unionens fördrag.
3. **Betydelsen av att verka konkurrensneutralt**
I kommunallagen ska föras in ett målsättningsstadgande. Enligt det ska kommuner och landsting, när de agerar på en marknad, verka för att uppträda konkurrensneutralt. Detta ska gälla om inte annat följer av lag eller annan författning.
4. **Vägledningsfunktion hos upphandlingsstödet föreslås**
Upphandlingsstödet ska ges uppgiften att vägleda kommuner och landsting som avser att ge ett stöd. Utredningen föreslår att fem miljoner kronor avsätts till den verksamheten fr.o.m. budgetåret 2016.

Utvidgat medlemskap

1. **Ett företag med fast driftställe föreslås bli kommunmedlem**
Juridiska personer som bedriver näringsverksamhet från ett fast driftställe i en kommun eller i ett landsting ska vara medlem i den kommunen eller landstinget.
2. **En ideell förening med verksamhet föreslås bli kommunmedlem**
Ideell förening ska vara medlem i kommun och i landsting, om föreningens styrelse har säte i kommunen eller i landstinget eller om föreningen bedriver verksamhet där.
3. **Vissa unionsmedborgare (som inte får folkbokföras) föreslås få medlemskap...**
En unionsmedborgare som är bosatt i kommunen eller landstinget men enligt folkbokföringslagen inte ska folkbokföras där, ska också vara medlem i kommunen eller landstinget. Fullmäktige får besluta att en sådan unionsmedborgare också ska kunna lämna medborgarförslag.
... och rösta i kommunala folkomröstningar
Lagen om kommunala folkomröstningar ska ändras så att en unionsmedborgare som är bosatt i kommunen eller landstinget men inte ska folkbokföras där, också ska kunna delta i kommunala folkomröstningar.

Laglighetsprövning

1. *Större möjlighet till laglighetsprövning av budgetbeslut*

Enligt dagens regler går det inte – med hänvisning till att ett beslut innebär ett befogenhetsöverskridande eller strider mot lag – att laglighetspröva beslut med hänvisning till krav på god ekonomisk hushållning, balanskravet eller reglerna för resultatutjämningsreserver. Den begränsning i vilka prövningsgrunder som kan tillämpas vid laglighetsprövning för vissa budgetbeslut ska tas bort. Nuvarande prövningsgrunder ska behållas men förtydligas och redigeras språkligt.

2. *Snävare utrymme att verkställa överklagade beslut*

Reglerna om verkställighet och rättelse av beslut i kommunallagen ska skärpas. Att ett beslut inte kan rättas ska vara ett skäl för att beslutet inte ska få verkställas förrän det fått laga kraft.

Anslagstavlan digitaliseras

1. Det ska på en anslagstavla på respektive kommuns, landstings eller kommunalförbunds webbplats tillkännages att protokollet över ett beslut justerats. Där ska också fullmäktiges sammanträden tillkännages. Den fysiska anslagstavlan ska utgå.
2. Tillkännagivanden av delegationsbeslut som inte ska anmälas till nämnd, ska anslås på kommunens, landstingets eller kommunalförbundets anslagstavla.
3. Föredragningslistor inkl. kallelsen till fullmäktige och nämnder får anslås på anslagstavlan. Den digitala anslagstavlan får användas också för annan information som skall meddelats på en fysisk anslagstavla.
4. Kommuner, landsting och kommunalförbund ska på anslagstavlan i den utsträckning de bestämmer publicera justerade protokoll som förts vid ett sammanträde med fullmäktige eller en nämnd, om det inte finns hinder i lag eller annan författning, dvs. främst regler om sekretess och skydd för personuppgifter. Det ska på anslagstavlan upplysas om hur man överklagar beslut enligt kommunallagen.
5. Anslagstavlan ska vara lättillgänglig och kunna särskiljas från övrigt innehåll på kommunens, landstingets eller kommunalförbundets webbplats.
6. Kommuner, landsting och kommunalförbund ska i sina lokaler eller på annan plats ge allmänheten möjlighet att ta del av innehållet på anslagstavlan.
7. Nuvarande skyldighet att lämna en kungörelse till varje ledamot och ersättare ska benämnas som en skyldighet att kalla var och en av dessa till sammanträde.
8. Skyldigheterna att i ortstidning kungöra fullmäktiges sammanträden och tillkännage justering av landstingens beslutsprotokoll ska upphöra.

9. Regeln om att bevis om anslagsdagen ska tecknas på protokollet eller utfärdas särskilt ska tas bort.
10. I kommunalförbund med förbundsledning ska det sammanträde vid vilket budgeten fastställs tillkännages på kommunalförbundets anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen.
11. Lagen om vissa anslag på kommuns anslagstavla ska upphävas.
12. Lagen om kommunala indelningsdelegerade ska ändras till följd av utredningens förslag om bl.a. anslagstavlan. Tillkännagivanden om sammanträden ska ske på de kommunala anslagstavlorna och inte i ortstidning. Ledamöterna ska på valfritt sätt kallas till sammanträdena.
13. Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser ska ändras med anledning av utredningens förslag om webbaserad anslagstavla. Tillkännagivanden om samordningsförbundens sammanträden och justerade protokoll ska ske på en för samordningsförbundet egen webbaserad anslagstavla. I förbundsordningen ska regleras på vilken webbplats som samordningsförbundets anslagstavla ska finnas, dvs. på en egen eller på någon av de samverkande kommunernas eller landstingens.
14. Bestämmelserna i PBL om tillkännagivande av beslut om att anta, ändra eller upphäva en regionplan ska ändras så att det ska ske på förbundets anslagstavla enligt bestämmelserna i kommunallagen.

Revision

1. **Beredningsansvaret för revisorernas budget**
Fullmäktiges presidium föreslås uttryckligen ges ansvaret för att bereda förslaget till budget för revisorer.
2. **Obligatorisk yttranderätt för revisorernas sakkunniga**
De sakkunniga ska alltid beredas tillfälle att yttra sig när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen. De ska också ha rätt till upplysningar från nämnder och fullmäktigeberedningar.
3. **Ordföranden i revisionen alltid väljas ur minoriteten**
Om en revisor utses till ordförande bland revisorerna ska denna utses från den politiska minoriteten.
4. **"Spegling" av valbarhetshindret för revisorer**
Idag är fullmäktiges ledamöter och ersättare inte valbara som revisorer. Nu föreslås motsvarande valbarhetshinder också gälla omvänt. Revisorer föreslås därmed inte heller vara valbara som ersättare eller ledamot i fullmäktige.
5. **Handläggning i fullmäktige av årsredovisning och ansvarsfrihet i omvänd ordning**
Godkännande av årsredovisningen föreslås ske innan fullmäktige tar ställning till frågan om ansvarsfrihet.

6. **Möjlighet att fyllnadsvälja revisor utvidgas**
Avgår en revisor som valts proportionellt idag kan fyllnadsval inte ske. Den inskränkningen föreslås nu tas bort.
7. **Begreppsjustering**
Begreppet årsbokslut ska ersättas med årsredovisning.

Lagteknisk översyn

1. **En genomgripande teknisk bearbetning av kommunallag föreslås.**
Det innebär fyra nya kapitel; ett för de anställda, ett för medborgarna. Ett om kommunal samverkan och ett om överlämnande av kommunala angelägenheter.
2. **Effekten av att valbarhet upphört förlås fördröjas**
Enligt dagens regler upphör ett förtroendeuppdrag direkt när en förtroendevald inte längre är valbar. Det händer exempelvis om personen folkbokförs i en annan kommun. Nu föreslås en uppmjukning som innebär att uppdraget ska upphöra automatiskt först efter det fullmäktigesammanträde som inträffar efter det att valbarheten upphört. Det ger fullmäktige lite längre tid att utnyttja möjligheten att besluta att den förtroendevalde får ha kvar sitt uppdrag för återstoden av mandattiden.
3. **Tidigare tillträde efter omval och extraval**
Fullmäktige föreslås få besluta att de förtroendevalda som väljs efter det att ett omval, ett extra val eller en förnyad sammanräkning har hållits, kan tillträda vid en tidigare tidpunkt än två månader efter att omvalet, extra valet eller sammanräkningen avslutats. De förtroendevalda vars uppdrag upphör i och med att omvalet, extra valet eller sammanräkningen har avslutats, upphör vid den tidpunkt de nyvalda förtroendevalda tillträder sina uppdrag.
4. **Ersättarna i en styrelse föreslås vara minst fem.**
Förslaget innebär en skärpning av dagens regel som säger att styrelsen bör bestå av minst fem ledamöter och lika många ersättare.
5. **Klargörande av att nämndberedningar kan bestå av andra än förtroendevalda**
Det ska uttryckligen framgå att nämnden till en nämndberedning får välja även andra än förtroendevalda.
6. **Mindre justeringar i reglerna om kommunalförbunds förbundsordningar föreslås**
Kraven på vad kommunalförbundens förbundsordningar ska innehålla bör ändras i vissa begränsade avseenden.
7. **Krav på att budgethandlingar och årsredovisning ska finnas på webbplatsen**
Krav på att årsredovisningen och förslaget till budget ska hållas tillgängliga för allmänheten på kommunernas och landstingens webbplatser föreslås införas.
8. **Alla föreslås kunna använda titeln borgarråd, men måste vara valbara i kommunen**
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

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

9. **Enhetlig reglering för borgarråd och kommunal resp. landstingsråd**

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

10. **Istället för att ange att Stockholms kommun ska ha 101 ledamöter i fullmäktige knyts kravet till antalet röstberättigade samtidigt som gränsen höjs så att endast Stockholms kommun träffas**

I kommuner med över 600 000 röstberättigade ska antalet fullmäktigeledamöter bestämmas till minst 101.

11. **Terminologin i kommunallagen justeras.**

- a. Begreppen *anslå* och *behörighet* förslås utgå.
- b. Vissa begrepp föreslås moderniseras;
- c. *funktionshinder* föreslås ersättas med *funktionsnedsättning*,
- d. *förrätta* och *äga rum* föreslås ersättas med *hålla*,
- e. *han* föreslås ersättas med mer könsneutrala begrepp; dock inte hen (!)
- f. *vunnit laga kraft* föreslås ersättas med *fått laga kraft*, och
- g. *vård* föreslås ersättas med *skötsel*.
- h. Begreppen *föreskrifter*, *lag eller annan författning* och *kungöra* bör användas mer stringent.
- i. Även begrepp som uttrycker lagens personkretsar bör användas mer stringent, bl.a. föreslås *nyttjarna* ersättas med *brukarna*.

Om kapitelindelningen och förändringar inom respektive kapitel

Första kapitlet anger grunderna för den kommunala verksamheten och tar upp de mest grundläggande principerna om kommunal självstyrelse och demokrati. En ny bestämmelse om att beslutanderätten utövas av valda församlingar tillförs kapitlet. En hänvisning till regeringsformens regler om saklighet och opartiskhet förs in.

Andra kapitlet om kommunala angelägenheter samlar bestämmelserna, eller hänvisningar till bestämmelserna om den kommunala kompetensen och kommunala principer. Bestämmelser som kopplar kommunallagen till EU-rätten förs in i kapitlet.

Tredje kapitlet handlar om organisation och verksamhetsformer för kommuner och landsting tillsammans en översikt av kommunala organ och verksamhetsformer.

Fjärde kapitlet samlar liksom tidigare bestämmelserna om de förtroendevalda. Partistödsreglerna flyttas till detta kapitel.

Femte kapitlet samlar liksom tidigare bestämmelserna om fullmäktige. Även bestämmelserna om fullmäktiges uppgifter ska finnas i detta kapitel.

Sjätte kapitlet samlar bestämmelser om styrelsen och övriga nämnder så samma sätt som tidigare.

Sjunde kapitlet är nytt och behandlar de anställda. Där finns de nya bestämmelserna om direktören. Tidigare bestämmelser om anställdas valbarhetshinder flyttas, jäv för de anställda och bestämmelserna om delegation till anställda flyttas till detta kapitel. Det ska också finnas en hänvisning till de (oförändrade) materiella bestämmelserna om skyldighet för anställda att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden och till revisorer samt om bisysslor för anställda. Bestämmelserna om partssammansatta organ och närvarorätt för personalföreträdare blir kvar i kapitel sju.

I det nya kapitlet om medborgarna ska samlas bestämmelserna om medborgarnas möjligheter att påverka, dvs. regler om medlemskap, medlemmarnas rättigheter, rösträtt, medborgarförslag, folkinitiativ, brukarinflytande, självförvaltningsorgan, mötesoffentlighet, handlingsoffentlighet, anslagstavlan, 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 det nya kapitlet om kommunal samverkan ska samlas bestämmelserna om kommunalförbund och gemensam nämnd.

I det nya kapitlet om överlämnande av kommunala angelägenheter ska samlas bestämmelserna om överlämnande till kommunala bolag, stiftelser och föreningar samt till privata utförare, som i huvudsak trädde i kraft den 1 januari 2015.

I ekonomikapitlet 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 räkenskaper.

I revisionskapitlet samlas bestämmelserna om den kommunala revisionen. Bestämmelserna om revisionens uppgifter placeras före bestämmelserna som reglerar hur revisorerna väljs. Jävsbestämmelserna ska anpassas till vad som gäller för övriga förtroendevalda.

I kapitlet om laglighetsprövning inarbetas bl.a. de förändringar som hänger samman med det utvidgade medlemskapet.

Hänvisningar till nuvarande kommunallag eller bestämmelser i den ska ersättas med hänvisningar till den föreslagna kommunallagen eller bestämmelser i den. Hänvisningen i bibliotekslagen till nuvarande 2 kap. 1 § KL om den allmänna kommunala kompetensen ska ändras till att hänvisa till 2 kap. 1 och 2 §§ i den föreslagna kommunallagen. Hänvisningarna till kommunallagens delegationsbestämmelser i 26 kap. 7 § miljöbalken, 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 § och 7 kap. 5 § 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.

Övergångsbestämmelser

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 fullmäktige får välja förtroendevalda som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid vid första sammanträdet efter det att val av fullmäktige har hållits i hela landet, ska dock tillämpas första gången i andra kommuner än Stockholms kommun och i landstingen efter det att nästa ordinarie val har hållits i landet.

Bestämmelserna om att förtroendevalda som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska uppfylla valbarhetsvillkoren för att bli valda, ska dock tillämpas första gången efter det att nästa ordinarie val har hållits i landet.

Bestämmelserna om att en revisor inte kan bli valbar som ledamot i fullmäktige, ska dock tillämpas första gången efter det att nästa ordinarie val har hållits i landet.

Bestämmelserna om när fullmäktige får besluta att de nyvalda förtroendevalda ska tillträda sina förtroendeuppdrag efter ett omval, extra val eller förnyad sammanräkning, ska dock tillämpas första gången efter det att nästa ordinarie val har hållits i landet.

Bestämmelserna om att förtroendevalda som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska närvara vid fullmäktiges sammanträden och möjligheten för dem att framställa förslag men inte delta i besluten, ska dock tillämpas första gången i andra kommuner än Stockholms kommun och i landstingen efter det att nästa ordinarie val har hållits i landet.

Bestämmelserna om antalet ersättare i styrelsen, ska dock tillämpas första gången efter det att nästa ordinarie val har hållits i landet.

Bestämmelserna om ordförande i revisionen, ska dock tillämpas första gången efter det att nästa ordinarie val har hållits i landet.

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

Äldre bestämmelser gäller fram till dess nästa ordinarie val har hållits i landet om att fullmäktige får föreskriva att en lokal nämnd inte får väcka ärenden i fullmäktige.

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

Lagen om försöksverksamhet med majoritetsstyre ska träda i kraft den 1 juli 2017 och gälla till den 31 december 2022.

Ändringarna i lagen om folkomröstningar, lagen om kommunala indelningsdelegerade och lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser och övriga följdändringar i andra författningar ska träda i kraft den 1 januari 2018.