

Konstitutionsutskottets betänkande 2023/24:KU7

Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till ändringar i kommunallagen.

Förslaget innebär att det program med mål och riktlinjer som fullmäktige ska anta för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare även ska omfatta verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner i egen regi eller av vissa juridiska personer. Syftet med förslaget är att det för sådan verksamhet så långt det är möjligt ska råda likvärdiga villkor för privata utförare och kommuner och regioner.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Utskottet anser att riksdagen bör avslå motionsyrkandena.

I betänkandet finns en reservation (S, V, MP).

Behandlade förslag

Proposition 2023/24:52 Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet.

Tre yrkanden i följdmotioner.

Innehållsförteckning

- Utskottets förslag till riksdagsbeslut3
- Redogörelse för ärendet4
 - Ärendet och dess beredning.....4
 - Propositionens huvudsakliga innehåll4
- Utskottets överväganden.....5
 - Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet5
 - Utskottets ställningstagande.....10
- Reservation11
 - Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet (S, V, MP)11
- Bilaga 1*
- Förteckning över behandlade förslag12
 - Propositionen12
 - Följdmotionerna12
- Bilaga 2*
- Regeringens lagförslag13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2023/24:52 och avslår motionerna 2023/24:2799 av Ida Karkiainen m.fl. (S), 2023/24:2800 av Jessica Wetterling m.fl. (V) och 2023/24:2805 av Jan Riise m.fl. (MP).

Reservation (S, V, MP)

Stockholm den 11 april 2024

På konstitutionsutskottets vägnar

Ida Karkiainen

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ida Karkiainen (S), Erik Ottoson (M), Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD), Mirja Räihä (S), Ulrik Nilsson (M), Per-Arne Håkansson (S), Malin Danielsson (L), Susanne Nordström (M), Gudrun Brunegård (KD), Malin Björk (C), Lars Englund (M), Jan Riise (MP), Lars Johnsson (M), Peter Hedberg (S), Samuel Gonzalez Westling (V) och Mariya Voyvodova (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet proposition 2023/24:52 Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet. Förslaget i propositionen grundar sig på ett tillkännagivande från riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet (bet. 2016/17:KU30 punkt 13, rskr. 2016/17:335). Regeringen anser att tillkännagivandet genom propositionens förslag får anses tillgodosett. Tillkännagivandet är därmed slutbehandlat.

Ärendets beredning fram till dess att regeringen beslutade om propositionen framgår av propositionens avsnitt Ärendet och dess beredning.

I betänkandet behandlas även tre följdmotioner som väckts med anledning av propositionen.

En förteckning över de behandlade förslagen finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att det program med mål och riktlinjer som fullmäktige enligt 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) ska anta för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare även ska omfatta verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner i egen regi eller av sådana juridiska personer som anges i 10 kap. 2–4 och 6 §§ kommunallagen. Syftet med förslaget är att det för sådan verksamhet så långt det är möjligt ska råda likvärdiga villkor för privata utförare och kommuner och regioner.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Utskottets överväganden

Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i kommunallagen. Förslaget innebär att det program med mål och riktlinjer som fullmäktige ska anta för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare även ska omfatta verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner i egen regi eller av vissa juridiska personer.

Jämför reservationen (S, V, MP).

Bakgrund och gällande rätt

Kommuners och regioners uppföljning och kontroll av privata utförare

Enligt 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725), förkortad KL, ska fullmäktige i kommuner och regioner anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Programmet ska antas för varje mandatperiod. Av propositionen Privata utförare av kommunal verksamhet (prop. 2013/14:118 s. 51) framgår att syftet med skyldigheten är att förtydliga kommunernas och regionernas ansvar för att systematiskt följa upp och kontrollera privata utförares verksamhet.

Med privata utförare avses enligt 10 kap. 7 § KL en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet enligt 10 kap. 1 § i samma lag. Av propositionen En ny kommunallag (prop. 2016/17:171 s. 421) framgår att en privat utförare kan vara t.ex. ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en fysisk person. Även idéburna organisationer och kooperativa föreningar kan vara privata utförare. Regleringen omfattar dock inte kommunala företag, dvs. hel- eller delägda kommunala bolag, eller sådana stiftelser eller föreningar som avses i 10 kap. 6 § KL. Enskilda huvudmän för fristående skolor och förskolor omfattas inte heller av regleringen.

Tillkännagivande om likvärdiga krav för verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner i egen regi eller av privata utförare

I samband med behandlingen av förslaget till en ny kommunallag (prop. 2016/17:171) tillkännagav riksdagen för regeringen att fullmäktiges skyldighet att anta program med mål och riktlinjer för verksamhet som bedrivs av privata utförare även bör omfatta verksamhet som bedrivs i egen regi. Vidare angavs att den närmare avgränsningen av programskyldigheten behöver analyseras ytterligare och att regeringen bör göra en sådan analys och därefter återkomma till riksdagen med nödvändiga lagförslag (bet. 2016/17:KU30 punkt 13, rskr. 2016/17:335).

Kommuners och regioners styrning och kontroll av den egna verksamheten

Det finns sedan tidigare bestämmelser i kommunallagen om mål och riktlinjer för den verksamhet som bedrivs i egen regi. Enligt 5 kap. 1 § KL beslutar fullmäktige om mål och riktlinjer för verksamheten. Med detta avses beslut i sådana övergripande frågor som har betydelse för den kommunala verksamheten i stort, t.ex. finanspolitiska riktlinjer och beslut om verksamhetsinriktningen på olika områden. Detta hindrar inte att nämnder som har ansvaret för ett visst område formulerar mål för verksamheten. Det som förbehålls fullmäktige är de övergripande frågorna (prop. 2016/17:171 s. 327 och 328).

Av 6 kap. 6 § KL framgår att nämnderna, var och en inom sitt område, ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt och de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

Propositionen

Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet

Regeringen föreslår att om kommunala angelägenheter utförs av privata utförare, ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer som gäller för samtliga utförare av sådana angelägenheter. I programmet ska det också anges hur sådana mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn i de privata utförarnas verksamhet ska tillgodoses.

Som skäl för förslaget anför regeringen att den nuvarande skyldigheten för fullmäktige att anta ett program för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare inte omfattar sådana angelägenheter som kommuner och regioner sköter i egen regi eller genom sådana juridiska personer som anges i 10 kap. 2–4 och 6 §§ KL. Även om det finns bestämmelser i kommunallagen som reglerar kommuners och regioners ansvar för att följa upp den egna verksamheten saknas det en reglering som på liknande sätt uppställer en skyldighet att formulera riktlinjer för den egna verksamheten.

Den nuvarande regleringen av programmet för verksamhet som bedrivs av privata utförare innebär endast att det finns en bestämd form för hur mål och riktlinjer för verksamheten ska fastställas. Skyldigheten att upprätta ett program reglerar alltså inte vilka mål och riktlinjer som bör finnas. Skälet till detta är att styrningen av privata utförare, till skillnad från kommunal verksamhet som bedrivs i egen regi, utgår från ett avtalsförhållande där både kommunen och den privata utföraren är bundna av avtalets innehåll. Detta kan i sin tur medföra att mål och riktlinjer för verksamhet i egen regi och de privata utförarnas verksamhet inte alltid kommer att kunna överlappa. Regeringen anser dock att det är viktigt att verksamhet som finansieras av kommuner och regioner i detta avseende behandlas så likvärdigt som möjligt, oavsett om verksamheten bedrivs av kommuner och regioner i egen regi eller av privata utförare – detta för att öka fokus på kvalitet genom utvecklad konkurrensneutralitet mellan de olika utförarna. Sett ur ett medborgarperspektiv är det vidare viktigt att medborgarna kan förvänta sig att kommuner och regioner bedriver ett likvärdigt uppföljningsarbete. På så sätt ökar medborgarnas tillgång till tjänster av god kvalitet.

Regeringen anser att en utökad tillämpning av kravet på program i 5 kap. 3 § KL är ett ändamålsenligt sätt att uppnå likvärdiga villkor. Skyldigheten för fullmäktige att anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare bör därför även gälla verksamhet i egen regi eller verksamhet som utförs av sådana juridiska personer som anges i 10 kap. 2–4 och 6 §§ KL. För att regleringen ska vara konkurrensneutral behöver den dock endast omfatta sådana angelägenheter som fullmäktige enligt 10 kap. 1 § KL har beslutat att privata utförare ska kunna ombesörja.

När det gäller skyldigheten att i programmet ange hur allmänhetens insyn ska tillgodoses anser regeringen att den endast bör omfatta de privata utförarnas verksamhet. För den verksamhet som bedrivs av kommuner eller regioner i egen regi gäller offentlighetsprincipen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (se 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]), vilket ger allmänheten en rätt till insyn i och tillgång till information om verksamheten. Verksamhet som bedrivs av privata utförare omfattas som huvudregel inte av offentlighetsprincipen och det behöver därför särskilt anges i programmet hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Kravet innebär att fullmäktige ska anta övergripande riktlinjer för vilken insyn allmänheten ska ha i de privata utförarnas verksamhet när det gäller den aktuella kommunala angelägenheten (jfr prop. 2013/14:118 s. 95).

Det aktuella förslaget innebär endast att ett program ska antas men ställer inga krav på programmets exakta utformning. Regeringen anser därför att förslaget endast medför en mindre utökad administrativ börda, med ingen eller marginell påverkan på kommunernas och regionernas kostnader.

Innehållet i programmet

Enligt regeringen bör den nya regleringen tillämpas på samma sätt som den nuvarande skyldigheten, med den skillnaden att den även ska gälla för verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner i egen regi. De mål och riktlinjer som tas fram bör anges i ett gemensamt program, som omfattar verksamhet som bedrivs både av kommuner och regioner i egen regi och av privata utförare. Programmet bör så långt det är möjligt ange samma mål och kvalitetsindikatorer, även om den konkreta uppföljningen kan se olika ut med anledning av de skillnader som följer av att relationen med de privata utförarna är reglerad i avtal.

Uppföljningen kan bestå av en rad åtgärder, som att samla in information om verksamhetens resultat, analysera resultaten, återföra resultaten till de berörda enheterna samt utkräva ansvar. Processerna vid uppföljning bör vara så lika som möjligt. I den utsträckning skillnader förekommer bör dessa vara sakligt motiverade. Verksamhet som bedrivs av privata utförare kan kräva särskilda överväganden. Trots att de rättsliga förutsättningarna för uppföljning ser olika ut bedömer regeringen dock att det inte finns några hinder mot att ha samma övergripande mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter oavsett utförare. Förslaget bedöms inte heller riskera att leda till några oklarheter när det gäller det rättsliga och politiska ansvaret för kommuners och regioners verksamhet.

Varje nämnd ansvarar enligt 6 kap. 6 § KL för uppföljning och kontroll på sina respektive områden. Riktlinjerna från fullmäktige får därför inte bli så detaljerade att de fråntar nämnderna deras ansvar för att utföra kontroll och uppföljning. Vidare måste programmet givetvis anpassas till de författningskrav som kan gälla för verksamheten.

Det finns redan ett stort antal styrande dokument i kommuner och regioner som innehåller mål och riktlinjer av olika slag. Regeringen framhåller att förslaget inte är avsett att innebära att kommuner och regioner ska ställa ytterligare krav om fullmäktige redan har formulerat mål och riktlinjer för den verksamhet som bedrivs av privata utförare. I sådant fall kan befintliga mål och riktlinjer tas in i det nya programmet som även omfattar kommunens eller regionens egen verksamhet.

Proportionalitetsbedömning

Regeringen konstaterar att förslaget innebär en ny skyldighet för kommuner och regioner och därmed utgör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. En sådan inskränkning bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 § regeringsformen). Den inskränkning som regleringen innebär ska således vägas mot intresset av att införa den. Syftet med förslaget är att det så långt det är möjligt ska råda likvärdiga villkor för privata utförare och kommuner och regioner. Lagrådet anser att det inte framgår att de föreslagna lagändringarna är

nödvändiga för att uppnå likvärdiga villkor. Enligt Lagrådet innebär förslaget därför en otillåten inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Regeringen framhåller bl.a. följande. Kommuner och regioner har redan i dag en skyldighet att följa upp sina verksamheter. Enligt 5 kap. 1 § KL beslutar fullmäktige vidare om mål och riktlinjer för kommunens eller regionens verksamhet. Även om förslaget i vissa fall skulle kunna fullgöras genom att redan beslutade mål och riktlinjer för den egna verksamheten flyttas över till programmet finns det i dag ingen skyldighet att ha sådana mål och riktlinjer som nu föreslås. Regeringen bedömer således att de bestämmelser om mål och riktlinjer som i dagsläget finns i kommunallagen inte är tillräckliga för att uppfylla förslagets syfte att det så långt det är möjligt ska gälla likvärdiga villkor för privata utförare och kommuner och regioner.

För att kommuner och regioner ska kunna möta kraven på den kommunala verksamheten ska både verksamhet och ekonomi genomsyras av en god ekonomisk hushållning i ett både kort- och långsiktigt perspektiv (se prop. 2003/04:105 s. 10–12). Det innebär att kommuner och regioner redan i dag, för att kunna möta kraven på en god ekonomisk hushållning, behöver formulera övergripande mål och riktlinjer för verksamhet i egen regi. Även om inte heller detta motsvarar det krav på mål och riktlinjer som nu föreslås kan det underlätta kommunernas och regionernas arbete med att ta fram det nya programmet.

Det finns inte något hinder mot att programmet revideras eller uppdateras oftare än en gång per mandatperiod om det bedöms nödvändigt (jfr prop. 2016/17:171 s. 329). Förslaget innebär vidare inte att mål och riktlinjer för verksamhet som bedrivs av privata utförare och verksamhet i egen regi alltid måste vara exakt desamma. Skillnader kan i vissa fall vara sakligt motiverade, även om syftet med förslaget är att det så långt det är möjligt ska råda likvärdiga villkor. Den föreslagna utvidgningen om att fullmäktige ska anta ett program med mål och riktlinjer ställer inte heller några krav på hur programmet ska utformas eller hur verksamheten ska följas upp.

Regeringen bedömer således att kommuners och regioners möjligheter att styra eller följa upp sin verksamhet i egen regi inte kommer att påverkas nämnvärt. Däremot bedöms förslaget utgöra en liten inskränkning i den kommunala självstyrelsen, eftersom kommunerna och regionerna åläggs en ny skyldighet att i ett program uppställa krav på mål och riktlinjer. Regeringen anser dock att de föreslagna lagändringarna är nödvändiga för att likvärdiga villkor ska gälla oavsett om verksamheten utförs av privata utförare eller av kommuner och regioner i egen regi. Vidare anser regeringen att förslaget endast innebär en mindre ökad administrativ börda för kommuner och regioner, och syftet bedöms inte kunna uppfyllas genom mindre ingripande åtgärder. Regeringen gör därför bedömningen att förslaget är proportionerligt i förhållande till den lilla inskränkning i den kommunala självstyrelsen som det medför.

Ikraftträdande

Regeringen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2024.

Motionerna

I kommittémotion 2023/24:2799 av Ida Karkiainen m.fl. (S) yrkas avslag på propositionen. Enligt motionärerna är det inte ändamålsenligt att kommuner och regioner omfattas av samma mål och riktlinjer som privata utförare, eftersom de inte har samma uppdrag. Motionärerna menar också att förslaget innebär en onödig administrativ börda och en oproportionerlig inskränkning av den kommunala självstyrelsen, då det redan i dag finns bestämmelser som reglerar kommuners och regioners ansvar för att anta mål och riktlinjer och följa upp den egna verksamheten.

Även i kommittémotion 2023/24:2800 av Jessica Wetterling m.fl. (V) yrkas avslag på propositionen. Motionärerna anför att kommuner och regioner redan med den nuvarande lagstiftningen har goda möjligheter att utöva kontroll och uppföljning av verksamhet som bedrivs i egen regi. Det saknas därför enligt motionärerna ett uttalat behov som motiverar regeringens förslag, samtidigt som det skulle innebära både ökade kostnader, en ökad administration och ett ingrepp i kommuners och regioners egen styrning.

Vidare yrkas avslag på propositionen i kommittémotion 2023/24:2805 av Jan Riise m.fl. (MP). Motionärerna framhåller att flera remissinstanser har avstyrkt förslaget, bl.a. på grund av att verksamheterna skiljer sig åt när det gäller styrning, uppdrag och ansvar, att kommuner och regioner redan har ett reglerat styrnings- och uppföljningsansvar för all verksamhet samt att förslaget skulle innebära ökade kostnader och ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Motionärerna instämmer i de invändningar som framförts.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ställer sig bakom de överväganden som redovisas i propositionen och anser därför att riksdagen bör anta regeringens lagförslag.

Reservation

Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet (S, V, MP)

av Ida Karkiainen (S), Mirja Räihä (S), Per-Arne Håkansson (S), Jan Riise (MP), Peter Hedberg (S), Samuel Gonzalez Westling (V) och Mariya Voyvodova (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag.

Därmed bifaller riksdagen motionerna
2023/24:2799 av Ida Karkiainen m.fl. (S),
2023/24:2800 av Jessica Wetterling m.fl. (V) och
2023/24:2805 av Jan Riise m.fl. (MP) samt
avslår proposition 2023/24:52.

Ställningstagande

Vi anser att det inte finns skäl att göra de lagändringar som regeringen föreslår. Det är inte ändamålsenligt att kommuner och regioner omfattas av samma mål och riktlinjer som privata utförare, eftersom det är fråga om verksamheter som skiljer sig åt när det gäller styrning, uppdrag och ansvar. Vi anser också att förslaget är onödigt, eftersom det i kommunallagen redan finns bestämmelser som reglerar kommuners och regioners ansvar för att dels anta mål och riktlinjer, dels följa upp den egna verksamheten. Förslaget riskerar att leda till en ökad administration och ökade kostnader i ett läge där många kommuner och regioner redan har en ansträngd ekonomi. Vidare innebär det en oproportionerlig inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2023/24:52 Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725).

Följdmotionerna

2023/24:2799 av Ida Karkiainen m.fl. (S):

Riksdagen avslår proposition 2023/24:52 Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet.

2023/24:2800 av Jessica Wetterling m.fl. (V):

Riksdagen avslår proposition 2023/24:52 Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet.

2023/24:2805 av Jan Riise m.fl. (MP):

Riksdagen avslår propositionen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i
kommunallagen (2017:725)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.**3 §**

Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.

I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Om kommunala angelägenheter utförs av privata utförare, ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer som gäller för samtliga utförare av sådana angelägenheter.

I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn i de privata utförarnas verksamhet ska tillgodoses.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.