

Kommittédirektiv

En kommunallag för framtiden



Dir.
2012:105

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 kommunallagen. 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 godkänt. 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 valfrihets-systemet. 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 synnedsättning 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 informations-skyldighet 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 rättssenligt 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 kommunal-demokratiska 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 avgränsning är lämplig och tillräckligt tydlig. Exempelvis kan gränsdragningen i fråga om vad som är, eller inte är, att anse som ett rent verkställande beslut vara svårbedömd.

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 Verktällighet 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 kommunala 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 anslagstavlorna 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 landsting 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 välfärdstjänster.

Under senare år har debatten om att utnyttja de möjligheter som finns inom unionsrätten för att ta till vara väsentliga samhällsintressen ökat inom EU (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 sektorssamverkan. 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 utåttriktat 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)