

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07)

**Dir.
2013:100**

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 kommunaldelsnämnder. Intresset för sådana nämnder har därefter minskat. En annan modell som har prövats är en särskild s.k. beställarutförarorganisation. 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 beställarutförarorganisation 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 ansvars-

utkrävandet 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 majoriteten besätta samtliga platser i kommun- och landstingsstyrelsen. Om utredningen kan konstatera att ett sådant behov finns ska den lämna förslag på hur en försöksverksamhet kan utformas. I detta arbete ska utredningen särskilt beakta hur den politiska oppositionens behov av insyn kan säkerställas.

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). Därefter 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 i 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)