

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Kommunenheten
103 33 Stockholm

Vår referens/dnr:
Dnr 80/2015
Birgitta Laurent

Er referens/dnr:
Fi2015/1581

2015-10-29

Remissvar

Föreningen Svenskt Näringsliv, som beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade betänkande, vill anföra följande.

Sammanfattning

Utredningen och utredaren tog inte chansen! Denna utredning är inte den genomlysning av kommunallagen som hade krävts för att komma till rätta med de brister som framkommit genom åren och som vi kan konstatera består. Svenskt Näringsliv är den första att beklaga detta. Utredningen berör de viktiga principerna om kommunal kompetens endast sporadiskt och utelämnar helt problematiken med förekommande lag- och domstolstrots. Däremot har oerhört mycket energi lagts ned på procedurfrågor liksom det "inre livet" hos kommunerna. Vi anser att det ena inte borde ha uteslutit det andra. Det är uppenbart att det föreligger ett underskott vad gäller den demokratiska kontrollen över kommunerna och de beslut som fattas. Detta är emellertid ingenting jämfört med kontrollen över de beslut som fattas av de kommunala bolagen. Där är kontrollen i praktiken obefintlig.

Sammanfattande synpunkter på några av utredarens förslag

Svenskt Näringsliv

- avstyrker paragrafen om Europeiska unionen (2 kap 3 §).
- anser att om föreslagen paragraf om konkurrensneutralitet (2 kap 10 §) genomförs i dess nuvarande utformning och utan förtydliganden så är risken överhängande att den inte kommer att kunna följas upp och därmed blir bestämmelsen bara blir ett slag i luften.
- tillstyrker bestämmelsen om statsstöd (2 kap 11 §).
- välkomnar att KOS-reglerna explicit omnämns i föreslagen lagtext (2 kap 13 §).
- noterar med tillfredsställelse att utredaren föreslår att kommuner och landsting även bör anta program med mål och riktlinjer för skötseln och uppföljningen av den verksamhet som bedrivs i egen regi men vilken skulle kunna lämnas över till privata utförare.

- har inget att invända mot att det i lagen tydligt framgår att det ska vara möjligt att använda sig av en beställar-utförarorganisation (6 kap 1 § 4 p).
- tillstyrker föreslaget (7 kap 1 §) att kommun- eller landstingsstyrelsen ska utse en direktör som ska ha den ledande ställningen bland personalen och vara chef över förvaltningen.
- ser med tillfredsställelse att utredaren föreslår att även en juridisk person som bedriver näringsverksamhet från fast driftsställe i kommunen eller en ideell förening var styrelse har säte i kommunen eller som bedriver verksamhet i kommunen ska betraktas som medlem i kommunen (8 kap 1 §, 8 kap 3 §, 8 kap 7 §).
- tillstyrker förslaget om en övergång till en webbaserad kommunal anslagstavla (8 kap 18 §).
- tillstyrker att det införs en bestämmelse om att styrelseledamöter i kommunala aktiebolag även ska kunna utses på icke-partipolitisk grund men anser att förslaget även bör inbegripa eventuella suppleanter (10 kap 6 §).
- tillstyrker förslaget (13 kap 1 §) att behålla kopplingen mellan medlemskap i en kommun och rätten att få begära laglighetsprövning av kommunen eller landstingets beslut, dock under förutsättning att den föreslagna ändringen att vidga kretsen av vilka som kan vara medlemmar i en kommun genomförs.
- motsätter sig inte föreslagen ändring i fråga om verkställighet och rättelse av kommunala beslut (13 kap 14 §) men vill samtidigt påpeka att denna ändring på intet sätt avhjälper problemen med att det inte finns några sanktioner mot utebliven rättelse av kommunala beslut.

Avgränsning av remissvaret

Svenskt Näringslivs uppgift är att ta tillvara företagens intressen. Föreningen kommer därför att fokusera på de frågor i betänkandet som framstår som speciellt viktiga för företag.

Våra utgångspunkter

Nu gällande kommunallag trädde i kraft 1992. Samma år undertecknade Sverige EES-avtalet. Genom EES-avtalet och senare via EU-medlemskapet blev Sverige bundet av EG:s (numera EU:s) regler för offentlig upphandling och EU:s konkurrens- och statsstödsregler. Till detta kommer att Sveriges kommuner och landsting genom EU-medlemskapet även har att förhålla sig till EU-rätten på en mängd andra områden.

1992 avskaffades den tidigare svenska lagen som förbjöd statsbidrag till daghem som bedrevs i aktiebolagsform med vinstsyfte, lex Pysslingen. Härigenom öppnades marknaden upp för privata daghem. Under 1990-talet prövade allt fler kommuner mer systematiskt att konkurrensutsätta verksamheter som ett alternativ till att producera tjänsterna i egen regi. Till det kommer att många kommuner och landsting under senare år valt att införa valfrihetssystem på en mängd olika områden. Resultatet har blivit att många företag i dag levererar sådana tjänster som tidigare producerades av kommuner och landsting i egen regi. Med tiden har marknader vuxit upp där såväl offentliga som privata aktörer ansvarar för leveransen till medborgarna.

EU-rättens påverkan tillsammans med nationella reformer har – sedan tillkomsten av nu gällande kommunallag – inneburit genomgripande förändringar för styrningen av kommunala angelägenheter. Mot denna bakgrund är det rimligt att ta fram en moderniserad kommunallag. Det talas i betänkandet om en helt ny lag men så vitt vi kan utläsa är det mer eller mindre samma kapitelindelning som tidigare med tillägg för tre nya kapitel som föreslås få rubrikerna: Anställda, Medborgarna och Överlämnande av kommunala angelägenheter.

En viktig uppgift i sammanhanget är att reda ut vad en kommun egentligen ska syssla med – och inte syssla med. Utgångspunkten måste enligt vår mening vara att renodlad myndighetsutövning alltid ska bedrivas i kommunal förvaltning. Varu- och tjänsteproduktion i syfte att upprätthålla den kommunala kärnverksamheten kan däremot med fördel bedrivas under konkurrens och i privat regi. Om en kommun vid genomlysning av sin verksamhet finner att kommunen bedriver verksamhet som inte ligger inom ramen för den kommunala kärnverksamheten bör verksamheten avvecklas antingen genom att den läggs ner helt och hållet alternativt att den säljs vidare till en privat aktör.

Offentlig sektor handlar varor, tjänster och byggentreprenader från det privata näringslivet för stora belopp varje år. För företagen är kommuner och landsting med andra ord viktiga kunder. Svensk företagsamhet är samtidigt beroende av en effektiv och väl fungerande offentlig sektor för att företagen ska kunna verka på ett så fullgott sätt som möjligt. Offentlig sektor och näringsliv i samverkan kan bidra till att utveckla varandra.

En ideal marknad kännetecknas av en väl fungerande konkurrens och detta gäller i lika hög grad på marknader där aktörerna är såväl privata företag som offentliga aktörer. Det är därför angeläget att kommunerna och landstingen själva definierar när de anser att de agerar på en marknad eftersom deras agerande i sin tur innebär att de kommer att uppfattas såsom marknadsaktörer.

För att detta ska fungera så bra som möjligt måste kommunföreträdarna vara väl införstådda i de regelverk som styr den kommunala verksamheten och hit hör exempelvis lagen om offentlig upphandling, EU:s konkurrens- och statsstödsregler, reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) osv.

Det finns gemensamma drag i uppgiften att organisera, leda och ta beslut om inköp i en offentlig organisation jämfört med motsvarande uppdrag i ett större företag. Här ingår exempelvis att fastställa organisationens behov, identifiera kärn- och icke-kärnkompetenser, ha tydliga mål och på ett underlag byggt på fakta fatta strategiska val mellan att utföra verksamhet i egen regi eller köpa in. Hit hör också att fokusera på att få till stånd effektiva inköpsprocesser, vilka ska inkludera en god uppföljning och utvärdering. Vi är övertygade om att det finns en stor besparingspotential i de kommuner och landsting som ser vikten av att sätta tydliga mål för sin verksamhet och bygga upp sin organisation i enlighet med dessa.

Europeiska unionen (2 kap 3 §)

Paragrafen om Europeiska unionen och som behandlar tjänster av allmänt intresse ska enligt utredningen omfatta såväl ekonomisk som icke-ekonomisk verksamhet. Detta är enligt vår uppfattning ett mycket olyckligt tillägg eftersom signalen inte kan tolkas som annan än att kommunerna har grönt ljus att agera

då de anser att en fråga enligt deras uppfattning faller in under "allmänt intresse". Tvärtom så är EU-rätten mycket tydlig på detta område, dvs. vad man som t.ex. en kommun kan och inte kan göra beroende på om en tjänst är ekonomisk eller icke-ekonomisk. Risken med att skicka ut fel signal är att flertalet kommuner sannolikt kommer hamna i problem. Mot bakgrund av de flertalet ärenden där kommuner och landsting gång på gång visat att de inte har tillräckligt goda kunskaper i EU-rätt (särskilt gällande tjänster av allmänt ekonomiskt intresse) så borde paragrafen strykas i dess helhet. Svenskt Näringsliv avstyrker därför förslaget.

Om lagstiftaren ändå väljer att gå vidare med utredningens förslag borde paragrafen omformuleras så att vikten läggs på att följa EU-rätten, snarare än att EU-rätten skapar möjligheter – jämför formuleringen i 2 kap 11 § om statsstöd – eftersom föreslagen formulering snarast riskerar att uppfattas som ett "carte blanche" än det som faktiskt gäller där EU-rätten sätter gränser för vad som är rättsenligt. Utredaren skriver ju dessutom under kap 13.3 på sid 453 att "...överbäga att i anslutning till nämnda kompetensbestämmelser lyfta fram EU-rättens statsstödsregler som har en påverkan".

Konkurrensneutralitet (2 kap 10 §)

Utredaren föreslår att det i kommunallagen ska föras in ett målsättningsstadgande enligt vilket kommuner och landsting då de agerar på en marknad, ska verka för att uppträda konkurrensneutralt. Detta ska gälla om inte annat följer av lag eller annan författning. Utredaren uppger att bestämmelsen om konkurrensneutralitet ska vara mjukt styrande och ge utrymme för lokala bestämmelser.

Svenskt Näringsliv anser att det är av yttersta vikt med konkurrensneutralitet på de nya marknader som växer fram och menar att oavsett om viss verksamhet bedrivs i egen regi eller om det är ett företag som bedriver verksamheten på uppdrag av kommunen eller landstinget bör samma krav ställas på hur verksamheten ska bedrivas och likaså bör verksamheterna följas upp enligt samma mall. Till det kommer vikten av att upprätthålla konkurrensneutralitet på den mångfald marknader där offentliga och privata aktörer konkurrerar om samma kunder.

En bestämmelse om konkurrensneutralitet skulle behöva vara förutsebar såvitt gäller förväntningarna från lagstiftaren. Den bör också vara möjlig att följa upp. Nuvarande utformning uppfyller ingen av dessa två parametrar. En målsättningsbestämmelse på sätt som föreslås är inte en rättsligt bindande princip, vilket i sin tur innebär att det inte kommer att finnas någon direkt rättspraxis att hålla sig till. Frågan som måste ställas är om detta verkligen räcker för att ändra de konkurrensproblem som i dag föreligger på en mängd olika marknader.

Samtidigt kan det finnas ett värde i att ha kvar densamma men med tillägget att konkurrensutsatt verksamhet måste särredovisas för att denna ska kunna följas upp ekonomiskt. Med ytterligare utfyllnad av bakgrund och guidning i förarbetena, särskilt vad gäller transparens, särredovisning etc. så skulle en paragraf av detta slag möjligen kunna spela en roll. Om den däremot genomförs i dess nuvarande utformning och utan förtydliganden så är risken överhängande att den inte kommer att gå att följa upp och därför blir ett slag i luften.

Svenskt Näringsliv anser även att en rätt utformad och underbyggd portalparagraf kan få en signalverkan när det gäller konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS). Detta är idag ett område där problemen för företagen är mycket stora och i avvaktan på att en mer omfattande praxis är på plats kan en portalparagraf av detta slag fylla en funktion. Denna paragraf i kombination med 2 kap 13 § pekar sammantaget tydligt på att kommuner måste tänka sig för både en och två gånger i de fall de avser att ge sig in på en marknad, något som sker alltför sällan i dag.

Om lagstiftaren menar allvar och verkligen vill få till stånd konkurrensneutralitet i praktiken är det nödvändigt att vissa följdändringar görs i annan lagstiftning. Exempelvis bör en översyn göras av 19 kap 1 § i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, mot bakgrund av kammarrätten i Sundsvalls dom 2015-07-16 (Mål nr 1253-15).

Enligt 19 kap 1 § OSL gäller sekretess i en myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftsförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att med begreppet affärsverksamhet förstås sådan verksamhet som är antingen i sin helhet eller i viss avgränsad del affärsinriktad. Det anges även att utmärkande för affärsverksamheten är i allmänhet att verksamheten bedrivs under krav på viss vinst eller åtminstone på att verksamheten går ihop ekonomiskt, låt vara att den kan vara till viss del subventionerad. Det är vidare i allmänhet fråga om verksamhet som inte kan sägas bestå i fullgörande av förvaltningsuppgift i snäv bemärkelse.

I det aktuella fallet fann Kammarrätten mot bakgrund av lagtexten och förarbetsuttalandena att Landstingsstyrelsen i Västernorrlands läns landsting inte var tvungen att lämna ut uppgifter om det ekonomiska resultatet för respektive landstingsdriven vårdcentral i Västernorrland och detta med hänvisning till konkurrensen med privata aktörer inom primärvården. Däremot hade de journalister som begärt ut handlingarna fått fram motsvarande handlingar för de privat drivna vårdcentralerna.

Statsstöd (2 kap 11 §)

Föreningen Svenskt Näringsliv anser att bestämmelsen avseende statsstöd är bra och behövlig. Det har de senaste åren visat sig att flertalet av överträdelseärendena mot Sverige gäller just kommunerna. Skälet till detta har ofta visat sig bero på okunskap och på att kommunerna inte ens förstått att de omfattats av EU:s statsstödsregler. Att statsstödsreglerna omnämns i kommunallagen innebär förhoppningsvis att de inbegrips i den kommunala beslutprocessen, vilket är mycket viktigt eftersom det är företagen som drabbas då det går fel.

Felaktiga statsstöd får dessutom en stor påverkan på konkurrensen. Med tanke på att Konkurrensverket inte utövar tillsyn över statsstödsreglerna blir det extra viktigt med denna paragraf.

Referens till de bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som finns i konkurrenslagen (2008:579) (2 kap 13 §)

Svenskt Näringsliv välkomnar att KOS-reglerna explicit omnämns i lagtexten eftersom det är ett av de stora problemområdena som företagen upplever i dag. I detta sammanhang vill vi även ta tillfället i akt och beklaga att utredningen "En

beslutanderätt för Konkurrensverket” (Dir. 2015:48) inte fick i uppdrag att även titta på KOS-reglerna. Svenskt Näringsliv anser att ett sådant utredningsuppdrag bör övervägas och föreslår därför att tilläggsdirektiv tas fram till den aktuella utredningen så att de även kan inkludera denna del innan slutbetänkandet i maj 2016.

Styrning och uppföljning av verksamhet i egen regi (5 kap 2 §)

Myndighetsutövning ska bedrivas i kommunal förvaltning. Att en kommun ägnar sig åt varuproduktion synes mycket orationellt och därför köps också mer eller mindre alla varor som behövs för att bedriva den kommunala verksamheten in från det privata näringslivet. Tjänsteproduktion däremot har historiskt sett utförts av kommunen i egen regi. Numera är det dock mer och mer vanligt att kommuner tar beslutet att – i konkurrens i enlighet med LOU och LUF – köpa in även de tjänster som ligger inom ramen för den kommunala kärnverksamheten. Till det kommer att många kommuner inrättat valfrihetssystem i enlighet med reglerna i LOV.

I många kommuner har den egna regin och privata leverantörer i uppdrag att sida vid sida leverera vård-, omsorgs- och stödinsatser. För den enskilde är det i många fall av underordnad betydelse om det är den egna regin eller en privat aktör som levererar tjänsten, huvudsaken är att tjänsten är av god kvalitet. Med den utgångspunkten och mot bakgrund av vikten av konkurrensneutralitet är det med tillfredsställelse vi noterar att utredaren anser att kommuner och landsting bör anta ett program med mål och riktlinjer för såväl skötseln som uppföljningen av den verksamhet som bedrivs i egen regi men vilken skulle kunna lämnas över till privata utförare. Det är inte annat än självklart att en kommun rimligen måste sätta mål och följa upp all sin verksamhet – även sådan verksamhet som man inte lagt ut på en privat aktör, trots att detta är möjligt.

Att programmet med dess mål ska antas av fullmäktige och att den uppgiften inte får delegeras vidare till en nämnd borgar för att kommunens verksamhet kommer att ses som en helhet då målsättningarna för kommunens verksamhet under den kommande mandatperioden slås fast.

Ett sådant program kan med fördel peka på att konkurrens stimulerar till utveckling och nya idéer och att sådan konkurrens kan uppnås genom en mångfald vid produktionen av välfärdstjänster.

Beställar-utförarorganisation (6 kap 1 § 4 p)

Svenskt Näringsliv har inget att invända mot att det i den nya kommunallagen tydligt ska framgå att det ska vara möjligt att använda sig av en beställar-utförarorganisation, dvs. att fullmäktige ska få besluta att en nämnd ska tillhandahålla tjänster åt en annan nämnd.

Direktören (7 kap 1 §)

Kommunerna och landstingen är numera de helt dominerande arbetsgivarna inom den offentliga sektorn och det är därför naturligt och nödvändigt att organisation och ledning fungerar så bra som möjligt. Följaktligen är det rimligt att samla frågor som rör de anställda i ett eget kapitel i kommunallagen. När de förtroendevalda har fattat de politiska besluten ska dessa verkställas av de

anställda i kommunen. Såväl politikerna som medborgarna i kommunen måste kunna utgå ifrån att de politiska besluten verkställs på sätt som är beslutats.

Utredaren påpekar att för att upprätthålla demokrati och rättssäkerhet inom förvaltningen är det mycket viktigt att den offentliga förvaltningen är transparent. Vidare påpekas att transparens är det viktigaste verktyget mot korruption men också viktigt ur demokratisk synvinkel. Vi kan inte annat än hålla med. Utredaren påpekar att ett sätt att införa mer transparens inom kommun och landsting är att klarlägga olika ansvars- och uppgiftsförhållanden och att i lagen starkare betona kraven på professionalitet och rättssäkerhet. För att nå dit behövs en professionell ledning och en styrning på högsta nivå och därför föreslås att styrelsen ska utse en direktör som ska ha den ledande ställningen bland personalen och vara chef för den förvaltning som finns under styrelsen. Denne person ska ansvara för att det ska finnas ett underlag till beslut i samtliga ärenden som styrelsen ska behandla och svarar för att styrelsens beslut verkställs. Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget att styrelsen ska utse en direktör i enlighet med förslaget i 7 kap 1 §.

Medlemskap i kommunen (8 kap 1 §, 8 kap 3 §, 8 kap 7 §)

Svenskt Näringsliv har under lång tid kritiserat att ett företag som bedriver näringsverksamhet men inte äger en fastighet i kommunen inte kan begära laglighetsprövning av ett beslut som berör företaget.

Vi ser därför med tillfredsställelse att utredaren föreslår att även en juridisk person som bedriver näringsverksamhet från fast driftställe i kommunen eller en ideell förening vars styrelse har säte i kommunen eller som bedriver verksamhet i kommunen ska betraktas som medlem i kommunen. Det innebär i sin tur att sådana företag eller ideella föreningar ges rätten att begära laglighetsprövning av kommunala beslut liksom att lämna medborgarförslag.

En webbaserad kommunal anslagstavla (8 kap 18 §)

Förslaget med en övergång till en webbaserad kommunal anslagstavla är en naturlig utveckling som ligger helt i tiden. Enligt utredaren ska det inte vara möjligt att publicera "vad som helst" på den elektroniska anslagstavlan. För att detta ska fungera i praktiken måste det vara enkelt att läsa sig till vad som ska vara tillåtet att publicera. Det kan därför vara en god idé att i lagen närmare specificera vilka dokument som ska vara möjliga att publicera på den kommunala anslagstavlan.

Styrelseledamöter i kommunala aktiebolag (10 kap 6 §)

Svenskt Näringslivs principiella inställning är att kommunal verksamhet så långt möjligt ska bedrivas i förvaltningsform. Detta för att ge kommunmedborgarna så mycket insyn som möjligt i all kommunal aktivitet. Som tidigare påpekats föreligger ett uppenbart underskott vad gäller den demokratiska kontrollen över de beslut som fattas i de kommunala bolagen. Med den utgångspunkten vore de mest konsekventa att inte uppmuntra till några justeringar i dagens lagstiftning.

Av betänkande framgår att det år 2012 fanns 1 853 kommun- och landstingsägda företag. Antalet kommunala bolag synes öka så sannolikt finns det i dag ännu fler kommun- och landstingsägda företag. Enligt utredningen står sådana

bolag – som är aktiva inom verksamhet som ska bedrivas affärsmässigt i någon form – för den helt överskuggande delen av omsättningen i de kommunala bolagen. Kommunmedborgarna utgår ifrån att de gemensamma tillgångarna hanteras på ett sådant sätt att det inte slösas med skattemedlen på något sätt. Verksamheten i de kommunala bolagen måste därför bedrivas så professionellt som möjligt utifrån vad som är tillåtet i enlighet med kommunallagen.

Mot denna bakgrund anser Svenskt Näringsliv att det är ett bra förslag att i kommunallagen införa en bestämmelse om att styrelseledamöter i kommunala aktiebolag ska kunna utses på icke-partipolitisk grund. Däremot håller föreningen inte med utredaren om att behovet av sådan sakkunskap endast ska avse de ordinarie ledamöterna. Det logiska vore att förslaget även inbegriper eventuella suppleanter.

Svenskt Näringsliv anser vidare att det är ett bra förslag att – för det fall det finns en önskan i kommunen att utse en eller flera styrelseledamot på icke-politisk grund – fullmäktige dessförinnan ska ha antagit riktlinjer av vilka det klart ska framgå vilken kompetens och erfarenhet styrelseledamöterna förväntas ha i de olika bolagen. Detta bör regleras i lag på sätt föreslagits med det tillägget att i författningskommentaren till 5 kap 60 § bör lämpligen en hänvisning till 10 kap 6 § läggas in.

Laglighetsprövning (13 kap 1 §)

Under förutsättning att den föreslagna ändringen att vidga kretsen av vilka som kan vara medlemmar i en kommun genomförs – till att även inbegripa en juridisk person som bedriver näringsverksamhet från fast driftställe i kommunen och en ideell förening vars styrelse har säte i kommunen eller som bedriver verksamhet i kommunen – tillstyrker Svenskt Näringsliv förslaget att behålla kopplingen mellan medlemskap i en kommun och rätten att få begära laglighetsprövning av en kommuns eller ett landstings beslut.

En kommunmedlem som vill klaga på ett kommunalt beslut måste i dag inom en tre veckors period förbereda en fullödlig talan med all bevisning för sitt ärende för att överhuvudtaget ha någon som helst chans att komma tillrätta med ett felaktigt beslut (eftersom det inte är möjligt att anföra nya invändningar/bevis längre fram under processen). Detta är en prövning som de flesta kommunmedlemmar inte klarar av. Det är därför förvånande att utredningen inte tagit upp frågan mot bakgrund av att dagens ordning knappast underlättar en demokratisk och rättssäker process.

Ett annat problem i sammanhanget är att mycket av den kommunala verksamheten numera bedrivs i bolagsform. Antalet kommunala företag är, i enlighet med ovan, många och omsätter stora belopp. De beslut som fattas av de kommunala företagen går inte att överklaga och på den punkten föreslås ingen ändring. Som utredaren framhållit är transparens viktig ur demokratisynpunkt. När det gäller de kommunala bolagen så föreligger dock ett informationsunderskott. Beslut fattade i ett kommunalt företag har visat sig vara svåra att få utlämnade trots att offentlighetsprincipen gäller även de kommunala bolagen. Till detta kommer att det är svårt att i förväg känna till vilka frågor som är tänkta att tas upp för beslut eftersom det inte finns någon skyldighet för de kommunala bolagen att anslå dagordningen i förväg.

Verkställighet och rättelse av kommunala beslut (13 kap 14 §)

Utredaren påpekar att om verkställigheten av ett upphävt beslut inte går att rätta bli laglighetsprövningen i praktiken illusorisk och risken finns att respekten för rättssystemet urholkas. Utredaren påpekar vidare att någon reglering mot utebliven rättelse av kommunala beslut inte finns i kommunallagen. Trots detta föreslås endast en mindre ändring i lagen för att komma rätta med denna problematik. Utredarens förslag är att om ett kommunalt beslut inte kan rättas ska det vara ett skäl för att beslutet inte ska få verkställas förrän det fått laga kraft. En sådan ändring i lagen bör enligt utredaren vara ett incitament för kommuner och landsting att se över hur de utformar sina avtal.

Såvitt Svenskt Näringsliv kan se är den enda förändringen i det nya lagförslaget – i detta avseende – jämfört med nu gällande kommunallag följande tillägg: "Vid en sådan ska särskild hänsyn tas till om verkställigheten av beslutet kommer att kunna rättas". Föreningen motsätter sig inte tillägget som sådant men vill samtidigt peka på att denna ändring på intet sätt avhjälper problemen med att det inte finns några sanktioner mot utebliven rättelse av kommunala beslut.

Lagtrots och domstolstrots

Utredaren har förtjänstfullt motiverat varför det är av stor vikt att nuvarande kommunallag moderniseras och i betänkandet finns också förslag på hur kommunallagen skulle kunna anpassas till dagens verklighet. Däremot har utredaren på ett mycket knapphändigt sätt berört den sedan länge kända problematiken att det förekommer såväl lag- som domstolstrots bland våra förtroendevalda men att det med gällande lagstiftning saknas rättsliga möjligheter att utkräva ansvar och påföra sanktioner.

Det är okontroversiellt att kommunerna ska ges stor handlingsfrihet att hantera sina egna angelägenheter. Samtidigt är principen om kommunal självstyrelse inte utan begränsningar. Ingen torde ifrågasätta statsmaktens möjligheter att lägga fast de grundläggande villkoren – kompetensreglerna – för kommunal verksamhet så som det stadgas i t.ex. kommunallagen.

All offentlig makt ska utövas under lagarna, så även den makt som utövas av kommunalt förtroendevalda. Det borde i konsekvens härmed finnas åtminstone några rättsmedel, utöver en ren laglighetsprövning, för att komma till rätta med fall av kommunala kompetensöverskridanden och tredska i de fall där kommuner ignorerar gällande rätt och lagakraftvunna domar. Nuvarande ordning innebär att den enskilde i princip är maktlös gentemot kommunala instanser som väljer att bortse från den lagliga ordningen. Detta är inget annat än ett demokratiskt underskott och undergräver förtroendet för de folkvalda församlingarna. Detta kan vara inte vara rätt. Vi ställer oss frågande till om detta inte borde belysas utifrån ett grundlagsperspektiv och de motiv som vi har för statsskickets grunder.

Svenskt Näringsliv vill i detta sammanhang lyfta fram rapporten "Maktutövning under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner (2015:2) i vilken professor Olle Lundin beskriver en mängd olika fall av kommunalt lag- och domstolstrots och kommer fram till slutsatsen att det bland annat borde införas ett tydligt och personligt tjänstefelsansvar för de förtroendevalda för att komma till rätta med problematiken.

Konkurrensverket har i sin rapport 2015:7, "Fem år med upphandlings-skadeavgift – Vad har skett hos de myndigheter som ålagts upphandlings-skadeavgift?" presenterat vad som skett hos de myndigheter som ålagts att betala upphandlingsskadeavgift. 88 procent av de svarande anger att de har genomfört organisationsförändringar efter att de ålagts att betala upphandlings-skadeavgift. Många förändringar har enligt de tillfrågade myndigheterna helt eller delvis genomförts som en följd av att myndigheten tvingats betala avgiften.

Mot bakgrund av att utredaren endast – såvitt vi kunnat finna – i samband med diskussionen kring förslaget om en ny mening i paragrafen i 13 kap 14 §, berör problemen kring lag- och domstolstrots anser vi att det finns ett fortsatt utredningsbehov i syfte att ta fram förslag på konkreta åtgärder för att komma till rätta med de problem som bevisligen föreligger. I det sammanhanget är det viktigt att peka på vikten av att en enskild kommunmedlem ska ha möjligheten att få prövat sin rätt i förhållandet till det kommunala ansvaret inom ramen för den kommunala kompetensen.



Caroline af Ugglas
Vice VD



Birgitta Laurent
Upphandlings- och konkurrensexpert