



HANDLÄGGARE/ENHET  
Arbetslivsenheten  
Joa Bergold

DATUM  
2015-10-14

DIARIENUMMER  
20150211

ERT DATUM  
2015-10-30

ER REFERENS  
FI2015/1581

Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## En kommunallag för framtiden SOU 2015:24

LO har givits möjlighet att yttra sig över utredningen *En kommunallag för framtiden* och vill framföra följande synpunkter.

### Sammanfattning

- LO stödjer utredningens förslag om en frivillig försöksverksamhet med majoritetsstyre i kommuner och landstingsstyrelser, under förutsättning att oppositionens möjlighet till inflytande och insyn är väl tillgodosett. LO anser också att kommunala erfarenheter av att söka breda allianser och överenskommelser är värd att värna.
- LO anser att det är rimligt att även kommunala verksamheter inbegrips i kommunernas program för mål och riktlinjer som tidigare införts för privata aktörer. Men LO vill betona vikten av att dessa riktlinjer inte utgår från ett konkurrens- eller näringslivsperspektiv, så som begreppet konkurrensneutralitet antyder, utan tar avstamp i mål och kunskap som genererar god välfärd för brukare, elever och patienter.
- LO anser att det bör finnas utrymme för att tillsätta styrelseledamöter i kommunala aktiebolag med annan bakgrund än partipolitisk. Det är redan idag möjligt och LO ställer sig tveksamt till förslaget att göra det möjligt nominera sådana styrelseledamöter med ett mindre omfattande politiskt stöd i fullmäktige än vad som krävs idag.
- LO är kritiskt till att införa en målsättningsstadga om konkurrensneutralitet i kommunallagen. Även om stadgan inte är en rättsligt bindande princip, riskerar en sådan bestämmelse att skapa en uppfattning bland kommuner och landsting om tvingande bestämmelser om att anpassa kommunala kärnkompetensområden

POSTADRESS 105 53 Stockholm  
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18  
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28  
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se  
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769  
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

efter det privata näringslivets intressen snarare än politiska målsättningar och medborgarnas behov.

- LO stödjer utredningens förslag om att göra laglighetsprövning av kommunala beslut möjligt för fler aktörer än idag, inte minst ideella organisationer. Däremot bör lagstiftaren överväga konsekvenserna av att öppna upp för juridiska personer som inte äger fastigheter (exempelvis riskkapitalbolag inom välfärdssektorn) att kunna göra laglighetsprövningar av kommunala beslut.
- LO ställer sig bakom utredningens förslag att skärpa reglerna för verkställighet av kommunala beslut, med bakgrund i möjligheten att förhindra bland annat ”avknoppningar” av kommunala verksamheter.
- LO stödjer utredningens resonemang och förslag för att stärka den kommunala revisionen.

### **Allmänt**

LO anser att uppdraget att modernisera kommunallagen är välbehövligt och att flera av utredningens förslag gör lagen mer lättöverskådlig och funktionell. Däremot är det viktigt att vara uppmärksam på att vissa förändringar som utredaren uppfattar som ett förtydligande av rådande rättsläge som sedan i praktiken kan uppfattas som ett minskat eller förändrat rättsläge för kommuner och landsting. Inte minst kan det vara en risk ifråga om ett införande av konkurrensneutralitet som målsättningsstadgande i kommunallagen. En mer utförlig diskussion kring detta återkommer senare i yttrandet.

### **Försöksverksamhet med majoritetsstyre**

Utredningen pekar på att det bland kommun- och landstingsstyrelser finns en efterfrågan på möjligheten att pröva ett system med majoritetsstyre. Bakgrunden är allt mer fragmenterade partipolitiska sammansättningar som gör det svårt att främja långsiktighet och förutsägbarhet på den kommunala nivån. Därför föreslår utredningen en lag som ska möjliggöra en försöksverksamhet med majoritetsstyre under mandatperioden 2018-2022. Beslutet om att ingå i försöksverksamheten, förslås fattas med kvalificerad majoritet i fullmäktige i de kommuner som vill delta.

LO anser att den önskan som finns bland vissa kommuner är förståelig och kan inte se att en frivillig försöksverksamhet bryter mot centrala demokratiska principer. Däremot vill LO betona att modeller med

överenskommelser och samarbeten mellan blocken är en viktig del av kommunalpolitikens styrka och bidrar till att bygga hållbara allianser och skapa stabilitet för kommuninnevånarna. Självklart måste man väga in behovet att tydliggöra politiska skiljelinjer i kommunalpolitiken, liksom se till de faktiska förutsättningarna för att bygga långsiktiga samarbeten. LO anser dock inte att majoritetsstyre är att föredra generellt utan anser att det finns anledning att värna dagens system.

Vid en eventuell försöksverksamhet med majoritetsstyre bör oppositionens möjlighet till inflytande och insyn vara säkrat och noga reglerat.

### **Styrning och uppföljning av verksamhet i egen regi.**

Utredningen presenterade i delbetänkandet *Privata utförare - kontroll och insyn* SOU 2013:54 ett förslag om att fullmäktige vid varje mandatperiod ska anta ett program med mål och riktlinjer för de kommunala verksamheter som utförs av privata utförare. Programmet ska också ange hur verksamheterna ska följas upp och hur allmänhetens insyn tillgodoses. LO var i sitt remissvar positivt till att kommunernas uppgift att ta sitt huvudmannaansvar tydliggjordes. Däremot ansåg LO att ett sådant program inte skulle ge kommunerna den strategiska möjlighet att agera mot privata aktörer som inte uppfyller kommunernas krav och mål, då en diskussion om programmets juridiska status och möjlighet till sanktioner saknades. Ytterligare en synpunkt från LO var att det är mycket svårt att formulera uppföljningsbara mål som garanterat mäter det vi räknar som kvalitet i välfärdstjänsterna. (Se LOs yttrande över SOU 2013:53)

Från och med 1 januari 2015 finns nu en lagskyldighet för kommunerna att utforma ett sådant program som utredningen föreslog. I ett tilläggsdirektiv har utredningen fått uppdrag att överväga huruvida kommunallagen ska göras mer konkurrensneutral i fråga om uppföljning och kontroll av olika utförare av kommunal verksamhet.

I och med att det nu finns ett krav på kommuner att upprätta ett målprogram med krav och uppföljning anser LO att det är rimligt att även kommunala verksamheter inbegrips i kommunernas målsättningar och riktlinjer för produktionen av välfärdstjänster i syfte att uppnå en så god kvalitet och ekonomisk hållbarhet som möjligt. Men LO vill betona vikten av att dessa riktlinjer inte utgår från ett konkurrens- eller näringslivsperspektiv, så som begreppet konkurrensneutralitet antyder, utan tar avstamp i mål och kunskap som genererar god välfärd för brukare, elever och patienter. LO stödjer

utredningens förslag om att programmet bör antas av fullmäktige och inte delegeras till någon nämnd.

### **Styrelseledamöter i kommunala aktiebolag**

Utredningen anser att det finns ett behov av att komplettera partipolitiska valda styrelseledamöter i kommunala aktiebolag med styrelseledamöter med specifik bransch- eller professionskompetens. Idag är det möjligt under förutsättning att det finns ett brett partipolitiskt stöd i fullmäktige.

Utredningen föreslår därför att det ska vara lättare att utse styrelseledamöter utan partipolitisk bakgrund i kommunala aktiebolag. Enligt förslaget ska en minoritet av styrelseledamöterna kunna ha annan bakgrund och väljas utan att lagen om proportionellt valsätt ska tillämpas.

LO anser det rimligt att det är möjligt för fullmäktige att tillsätta styrelseledamöter med särskild kompetens i de bolag som kommuner driver. Däremot anser LO att det är viktigt att bibehålla den demokratiska styrningen av kommunala bolag. Möjligheten att tillsätta ledamöter med annan kompetens finns redan idag och LO anser att det är fullt rimligt att det sker med ett brett partipolitiskt stöd. LO vill också betona vikten av att en majoritet av styrelseledamöter även fortsättningsvis bör ha partipolitisk bakgrund.

### **En kommunallag i bättre samklang med EU-rätten**

I sin analys av EU-rättens påverkan på kommunal verksamhet konstaterar utredningen att det främst är konkurrens- och statsstödsregler som påverkar den kommunala kompetensen och möjligheterna att organisera verksamheten. Upphandlingsreglerna är de som mest påverkar organisationsfriheten men eftersom dessa ses över i särskild ordning berörs inte dessa av utredningen.

När det gäller den kommunala kompetensen har utredningen koncentrerat sig till att analysera statsstödsreglernas påverkan i allmänhet och reglerna om s.k. tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, SGEI, i synnerhet. Utredningen konstaterar att statsstödsreglerna inskränker den kommunala kompetensen men samtidigt ger större möjligheter att lämna stöd än de möjligheter som ryms inom kommunallagen. Man påpekar också att det är viktigt att markera att många av de tjänster som kommunerna och landsting tillhandahåller kan vara SGEI-tjänster enligt EU-rätten. LO delar utredningens uppfattning i denna del.

Utredningen föreslår också att det bör föras in ett målsättningsstadgande om konkurrensneutralitet i kommunallagen, för att tydliggöra att kommuner och landsting bör agera konkurrensneutralt när de agerar på en marknad.

Utredningen exemplifierar med att kommuner och landsting inte bör ha otillbörliga konkurrensövertag på marknader där de riskerar att störa det privata näringslivet, till exempel vad gäller fritids- och eventverksamheter (som gym, hotell-, restaurang- och konferensverksamhet).

Utredaren uppfattar det som att kraven på konkurrensneutralitet redan hanteras i praxis och i andra lagregleringar (bland annat LOV) och anser att införandet av en målsättningsstadga enbart innebär ett förtydligande av redan existerande krav. I sin avvägning anser utredningen att det skulle vara allt för långtgående att slå fast konkurrensneutralitet som en bindande rättslig princip. Utredaren menar att en målsättningsstadga skulle fungera som ett sätt att pedagogiskt medvetandegöra kommuner och landsting om de regelverk de har att följa när de agerar på marknaden.

LO har ett flertal invändningar mot utredningens resonemang. För det första anser LO att den stadgemålsättning som föreslås inte enbart kan förstås som ett regelförtydligande av praxis, utan riskerar att uppfattas som en hårdare reglering av utrymmet, att styra och utforma kommunala kompetensområden efter politiska beslut och målsättningar. Det vore mycket olyckligt.

För det andra anser LO att utredningen är otydlig i frågan i fråga om vilka marknader som räknas som ”skyddsvärda” ur det privata näringslivets perspektiv. LO anser att även om det är rimligt att offentliga huvudmän inte ska konkurrera inom områden som generellt är marknadsstyrda (exempelvis restaurang, gym eller hotellverksamheter) finns det andra områden som mer och mer fungerar som marknader men som bör styras av andra principer än affärprinciper och konkurrensneutralitet, Till dessa hör till exempel skola, vård och omsorg. Utredningen glider här på målet och diskuterar inte var gränsen för marknadsprincipen och konkurrensneutralitet ska gå. Inte heller diskuterar utredningen i någon större omfattning att det finns kommunala kompetenser och tjänster där den offentliga huvudmannens utrymme att styra och utforma verksamheterna efter demokratiska beslut måste värnas. LO anser att den argumentation som utredningen för riskerar att bakvägen utvidga privata företags ställning inom kommunala kärnkompetensområden, snarare än att minska kommuners försök att konkurrera med näringslivet.

Även om det förslag om stadgemålsättning inte är en rättsligt bindande princip och att utredaren endast uppfattar förändringen som ett sätt att pedagogiskt medvetandegöra de regler som redan idag gäller anser LO att lagstiftaren bör vara mycket vaksam över vilka de långsiktiga konsekvenserna för möjligheten till demokratiskt styrning och utformning av välfärdstjänster kan bli av ett sådant förslag. Frågan är inte enbart vad som ska förstås som en "naturlig" marknad idag, utan vad som genom förändrad lagstiftning och praxis uppfattas vara det i morgon. Vi har under de senaste decennierna sett tillräckligt av förslag om att säkerställa privata aktörers tillgång till välfärdssektorn som när de genomfördes inte antogs innebära de genomgripande förändringar i tillgång till och fördelning av välfärdstjänster som de faktiskt visat sig göra. Därför vill LO betona vikten av att även kommunallagen tydliggör att det är medborgarnas och inte de privata företagens behov som bör prioriteras i utformningen av kommunala verksamheter och tjänster.

### **Laglighetsprövning**

Utredningen anser att laglighetsrätten, det vill säga möjligheten att få till stånd en laglighetskontroll av de beslut som fattas inom ramen för kommunallagen, bör tydliggöras för att stärka rätts säkerheten för kommunens medlemmar. Utredningen föreslår att medlemskapet ska utökas till att även innefatta juridiska personer som bedriver näringsverksamhet i kommuner eller landsting samt till ideella föreningar som har en tydlig geografiskt förankring i kommunen eller landstinget.

LO tillstyrker att laglighetsrätten tydliggörs, och är även delvis positivt till att laglighetsrätten utökas för juridiska personer. Med utgångspunkt i den ökande andelen alternativa aktörer inom den kommunala och landstingssektorn är det relevant att dessa speglas i rätten att föra talan och pröva laglighet i kommunala beslut. Det är viktigt att även ideella aktörer kan få beslut laglighetsprövade. Däremot ser LO att möjligheten att föra laglighetstalan och driva juridiska processer skiljer sig åt mellan olika typer av aktörer. Utredningens förslag öppnar upp för att riskkapitalbolag och privata välfärdskoncerner (som inte äger fastigheter i de kommuner där de är verksamma) ges en utökad möjlighet att pröva lagligheten i kommunala beslut som går emot företagets intressen. Detta i kombination med införandet av en målsättningsstadgande om konkurrensneutralitet kan riskera att i förlängningen underminera det kommunala styrets möjlighet att

värna politiskt fattade beslut, medborgarnas behov och kommunala kärnkompetenser inom välfärdstjänster som vård, skola och omsorg.

### **Verkställighet och rättelse av kommunala beslut.**

Utredningen föreslår att skärpa reglerna för verkställighet av kommunala beslut. Med bakgrund i förekomsten av ”avknoppningar” och andra försäljningar till underpris som verkställts innan beslutet vunnit laga kraft föreslår utredningen att skärpa reglerna för verkställighet av kommunala beslut. Att ett beslut inte kan rättas ska vara ett skäl för att beslutet inte ska få verkställas förrän det fått laga kraft.

LO anser att förslaget är bra och en principiellt viktig fråga för att undvika att processer där medborgarnas gemensamma resurser inte kan skyddas.

### **En förbättrad kommunal revision**

Utredningen gör bedömningen att de kommunala revisorernas granskningsuppdrag är tillräckligt reglerat, men att de behöver tillförsäkras resurser för sitt uppdrag. En annan slutsats som utredningen drar är att revisionens oberoende bör stärkas och att risken för korruption minskas. Utredningens bedömning är att systemet med att förtroendevalda ansvarar för revisionen även fortsatt ska vara normen, men att professionaliteten bör stärkas inom ramen för det nuvarande systemet. Utredningen föreslår därför bland annat att ordförande för revisionerna ska väljas från oppositionen och att revisorer inte ska vara valbara som ledamot eller ersättare i fullmäktige.

LO styrker utredningens bedömning och förslag i frågan.

Med hälsning  
Landsorganisationen i Sverige

  
Karl-Petter Thorwaldsson

  
Joa Bergold

