

Cirkulärnr: 1991:104
Diariernr: 1991:1623
Handläggare: Håkan Torngren
Avdsek: J Komrätt
Datum: 1991-08-06
Mottagare: Kommunstyrelsen
Rubrik: Nya kommunallagen
Bilagor: 1 SFS 1991:900
2 De viktigaste nyheterna i nya kommunallagen

Nya kommunallagen

1 Inledning

Den 1 januari 1992 träder en ny kommunallag i kraft. Se SFS 1991:900, bilaga 1. I bilaga 2 redogörs för de viktigaste nyheterna.

Den nya kommunallagen förutsätter att flera beslut tas i fullmäktige före lagens ikraftträdande, dvs redan under hösten. Bl a skall fullmäktige utfärda reglementen för alla nämnder. Nedan ges besked om vilka beslut som måste fattas i kommunerna före årsskiftet samt vilka underlag för besluten som kan påräknas från Kommunförbundet. Finns besluten redan, t ex föreskrifter om medelsförvaltningen, behöver de naturligtvis inte förnyas.

Det bör observeras att underlagen kommer att kräva anpassning till förhållandena i varje kommun. Om inget annat sägs kommer underlagen att vara kommunerna tillhanda i mitten av oktober.

2 Nödvändiga beslut i kommunerna, underlag från Kommunförbundet

2.1 Nämndreglementen

Fullmäktige måste enligt 6 kap 32 § utfärda reglementen för alla nämnder med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer.

Juridiska avdelningen arbetar fram ett underlag för ett nytt kommunstyrelsereglemente. För övriga nämndreglementen kommer att ges en form av checklista, främst med avseende på nämndernas arbetsformer. Beskrivning i reglementena om nämndernas verksamhet (uppgifter) måste göras lokalt.

2.2 Arbetsordning för fullmäktige

Av 5 kap 63 och 64 §§ följer att fullmäktige måste anta en ny arbetsordning.

Juridiska avdelningen arbetar fram ett nytt förslag till arbetsordning för kommunfullmäktige.

2.3 Ekonomiska förmåner för förtroendevalda

De förtroendevalda har enligt 4 kap 12 § rätt till skäligen ersättning för förlorad arbetsinkomst samt förlorade pensions- och semesterförmåner. Fullmäktige måste besluta om grunderna för dessa ersättningar.

Juridiska avdelningen kommer att tillhandahålla ett nytt underlag för lokala bestämmelser om ekonomiska förmåner till kommunalt förtroendevalda.

2.4 Föreskrifter om medelsförvaltningen

Av 8 kap 3 § framgår att fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om medelsförvaltningen.

Frågan behandlas bl a i Kommunförbundets skrift Kommunens pengar (beställningsnummer hos Kommentus Förlag AB: 7099-095-6). Under hösten kommer ytterligare en skrift att presenteras, där ett exempel på föreskrifter om medelsförvaltningen från en kommun ingår.

2.5 Föreskrifter om redovisningen

Enligt 8 kap 23 § skall fullmäktige meddela närmare föreskrifter om redovisningen.

Kommunförbundet rekommenderade 1986 kommunerna att anta en ny budget- och redovisningsmodell med förslag till redovisningsreglemente. Detta normalreglemente har senare kompletterats med anvisningar och förslag i konkreta redovisningsfrågor av en särskild referensgrupp för redovisningsfrågor. I september väntas en anvisning i fråga om tolkningen av 8 kap 17 § andra stycket om koncernredovisning.

2.6 Snabbare valgenomslag för kommunstyrelsen

Av 6 kap 12 § andra stycket och p 8 av övergångsbestämmelserna framgår att de kommuner som så önskar kan införa ett snabbare valgenomslag för kommunstyrelsen redan efter höstens val. Det nyvalda fullmäktige skall i sådant fall besluta om det snabbare valgenomslaget vid fullmäktiges första sammanträde och då också välja styrelsen.

Av 5 kap 30 § framgår att de år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet får nyvalda fullmäktige besluta om att ändra bl a mandattiden för en nämnd utan föregående beredning. Något undantag från beredningstvånget om fullmäktige vill införa snabbare valgenomslag för kommunstyrelsen redan i höst finns inte. Vi anser därför att frågan måste beredas av den gamla kommunstyrelsen.

3 Kurser och konferenser

Information om den nya kommunallagen lämnas i första hand vid endagskonferenser i respektive länsförbunds regi. Flera konferenser är inplanerade under hösten. På grund av vårt arbete med underlag för kommunala beslut och konferenser i länsförbundens regi räcker våra resurser för närvarande inte till för kurser och konferenser i enskilda kommuner. Vi har emellertid möjlighet att i viss begränsad omfattning medverka i sådana kurser från mitten av november.

4 Ytterligare information

Vi återkommer till kommunerna med ytterligare information om den nya kommunallagen. Förutom de ovan aviserade underlagen för kommunala beslut under hösten kommer vi att arbeta med frågan om beställar-utförarmodeller från ett kommunalrättsligt perspektiv.

Frågor besvaras av Håkan Torngren och övriga jurister på kommunalrättssektionen.

Frågor beträffande avsnitten 2.4 om medelsförvaltningen och 2.5 om redovisningen besvaras också av Anders Haglund på sektionen för ekonomiadministration och datafrågor.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET
Juridiska avdelningen

Håkan Torngren

De viktigaste nyheterna i nya kommunallagen

Riksdagen har beslutat om en ny kommunallag, som skall ersätta den nuvarande lagen från 1977. Lagens förarbeten finns i proposition 1990/91:117 om en ny kommunallag och konstitutionsutskottets betänkande 1990/91:KU 38 Ny kommunallag. Den nya kommunallagen innehåller bl a följande nyheter i sak.

1 Tydligare regler om kommunernas befogenheter

Flertalet av de grundprinciper som reglerar kommunernas och landstingens befogenheter skrivs in i lagen. I en allmän kompetensregel anges den s k lokaliseringsprincipen och förbudet mot att ge understöd åt enskilda. I särskilda regler ges uttryck åt likställighetsprincipen och förbudet mot beslut med retroaktiv verkan. Vidare finns särskilda regler om kommunernas och landstingens näringsverksamhet och förhållande till näringslivet. Däremot skrivs självkostnadsprincipen inte in i lagen. Den gäller dock enligt rättspraxis. Självkostnadsprincipen utreds i särskild ordning och kan i framtiden komma att författningsregleras.

2 Fri nämndorganisation

Kommunerna och landstingen får ökad frihet att organisera sin nämndverksamhet. Den nya kommunallagen kräver bara att det i varje kommun och landsting skall finnas en styrelse med vissa övergripande uppgifter.

På de specialreglerade områdena ges kommuner och landsting ökad frihet att bestämma vilka nämnder som skall finnas för att fullgöra uppgifterna och att bestämma om deras verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Kraven på särskild valnämnd och i vissa fall överförmyndarnämnd kvarstår. Beträffande överförmyndarnämnden anförs dock i propositionen (s 42) att man bör kunna tänka sig en ordning som innebär att en annan central nämnd också kan vara överförmyndarnämnd. Regeringen återkommer till frågan under hösten. Se också förbundets cirkulär 1991:58 Överförmyndarverksamhetens organisation.

Lokalorganslagen och lagen om särskilda organ i landstingskommunerna upphävs. I stället framgår det direkt av kommunallagen att det är möjligt att inrätta nämnder på lokal nivå.

Av 6 kap 32 § framgår att det blir en obligatorisk uppgift för fullmäktige att utfärda reglementen med närmare föreskrifter om varje nämnds verksamhet och arbetsformer.

I den nya kommunallagen finns efter mönster från frikommunlagen och lokalorganslagen en bestämmelse som hindrar att sinsemellan svärförenliga funktioner handläggs inom en och samma nämnd. Enligt 3 kap 5 § första stycket får en nämnd inte bestämma om rättigheter eller skyldigheter för kommunen i ärenden där nämnden företräder kommunen som part. Bestämmelsen hindrar t ex att en nämnd först beslutar att ansöka om bygglov för ombyggnad av viss institution och därefter också beslutar om bygglov för ombyggnaden.

Enligt andra stycket i samma paragraf får en nämnd inte heller utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. Till exempel kan den nämnd som utövar tillsyn över miljöfarlig verksamhet inte också ha ett driftsansvar för ett reningsverk eller sopförbränningsanläggning. Fastighetsförvaltning och ansvar för brandsyn är ett annat exempel på oförenliga uppgifter.

Detta innebär i praktiken att nämndorganisationen inte är helt fri. Vid sidan av kommunstyrelsen måste det åtminstone finnas någon annan nämnd för myndighetsutövning gentemot kommunen (jfr KU s 35). Det bör observeras att nya lagen inte hindrar att de kommuner som vill detta behåller den befintliga nämndorganisationen.

3 Större frihet att delegera från fullmäktige till nämnder

I 3 kap 9 § beskrivs fullmäktiges uppgifter. Fullmäktige får delegera beslutanderätten i alla ärenden utom de som är uppräknade i denna paragraf. Delegeringsförbud gäller t ex budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor samt ärenden om mål och riktlinjer för verksamheten och nämndernas organisation. Inte heller får fullmäktige delegera beslutanderätten i ärenden som enligt lag eller annan författning skall avgöras av fullmäktige.

Enligt 3 kap 15 § införs en redovisningsskyldighet för nämnderna i förhållande till fullmäktige såvitt avser delegeringsuppdrag. Fullmäktige bestämmer hur redovisningen skall ske.

4 Insyn i kommunala företag

Av 3 kap 17 § framgår att fullmäktige skall se till att helägda aktiebolag och stiftelser, som kommunen bildar ensam, blir bundna av vissa villkor som skall trygga kommunens inflytande och kontroll samt allmänhetens insyn över verksamheten. Sålunda skall fullmäktige

1 fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,

2 utse styrelseledamöter och minst en revisor,

3 se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas, samt

4 besluta om att allmänheten har rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100).

När det gäller delägda kommunala företag eller stiftelser, som kommunen bildar tillsammans med annan, gäller enligt 18 § att fullmäktige ska se till att den juridiska personen blir bunden av de villkor som avses i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Insynsreglerna gäller inte bara nya företag utan också sådana som redan finns. Enligt en övergångsregel tillämpas dock reglerna på redan befintliga företag först fr o m den 1 januari 1993.

5 Entledigande av förtroendevald

En ny bestämmelse i 4 kap 10 § ger fullmäktige möjlighet att entlediga förtroendevalda som har vägrats ansvarsfrihet eller som har dömts för allvarliga brott. Bestämmelsen gäller förtroendevalda som fullmäktige har utsett, dvs ledamöter och ersättare i styrelser, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer och revisorsersättare.

6 Ekonomiska förmåner för förtroendevalda

Genom en ny bestämmelse, 4 kap 12 §, får de förtroendevalda rätt till skälig ersättning för den arbetsinkomst samt de pensions- och semesterförmåner som de förlorar när de fullgör sina uppdrag. Fullmäktige ges frihet att utifrån lokala förutsättningar bestämma om det system som skall tillämpas för ersättningen men blir skyldiga att besluta enligt vilka grunder dessa ska betalas. För att systemet inte ska bli för administrativt betungande bör ersättningen enligt propositionen (s 68) kunna schabloniseras. Ersättningsbeloppet bör därmed kunna grundas på t ex den förtroendevaldes timlön enligt avtal, sjukpenninggrundande inkomst, taxerade inkomst eller något annat underlag och som är lätt tillgängligt.

Rätten till ersättning enligt ovan gäller inte för de heltidssysselsatta förtroendevalda och inte heller för de deltidssysselsatta med uppdrag på en betydande del av heltid. I propositionen (s 169) anges att en naturlig gräns går vid

uppdrag som omfattar 40 % av heltid eller däröver. Fullmäktige får dock bestämma om denna gränsdragning.

Vid sidan av ersättning för förlorad arbetsinkomst kvarstår de nuvarande möjligheterna att tillerkänna de förtroendevalda arvoden, kostnadsersättningar, pension och andra förmåner.

De arvoden som kommunerna och landstingen betalar till sina förtroendevalda omfattar i dag många gånger förutom ersättning för själva uppdraget även en viss ersättning för inkomstförluster. När de förtroendevalda nu får en rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst, bör arvoden enligt propositionen (s 69) därför renodlas till att avse bara en ersättning för det arbete som är förenat med uppdragen.

7 Beredning av fullmäktigeärenden

Beredningstvånget för ärenden till fullmäktige behålls, men fullmäktige får större frihet att bestämma om formerna för beredningen. I starkt decentraliserade organisationer med många lokala nämnder och nämnder med begränsade ansvarsområden bör enligt propositionen (s 83) fullmäktige ha möjlighet att bestämma det antal nämnder som deltar i beredningen av ett ärende.

Liksom hittills skall styrelsen bereda fullmäktiges ärenden eller ges tillfälle att yttra sig i ärenden som beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Styrelsen skall lägga fram förslag till beslut, om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning gjort det. Om ett ärende beretts bara av en fullmäktigeberedning, skall alltid någon nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör få tillfälle att yttra sig.

8 Fullmäktiges arbetsordning

Bestämmelserna om fullmäktige i 5 kap har förenklats och gjorts tydligare. På flera punkter har kommunerna fått ökad frihet att besluta om vad som skall gälla. En sådan frihet ges för bl a sammanträdesordningen (7 §), rätten att delta i fullmäktiges överläggningar (21 §), till vilka förtroendevalda interpellationer och frågor får ställas (52 och 54 §§) samt hur protokollen skall justeras (61 och 62 §§). Fullmäktige måste därför enligt 64 § meddela fler föreskrifter än för närvarande i arbetsordningen. Det betyder alltså att arbetsordningen måste göras om.

9 Nämndernas mandattider

Styrelsen skall liksom i dag väljas för tre år. Huvudregeln är att tjänstgöringen börjar den 1 januari året efter ett valår. De kommuner och landsting som så önskar får dock låta styrelsen tillträda tidigare. Enligt p 8 i övergångsbestämmelserna ges en möjlighet att låta kommunstyrelsen tillträda tidigare än den 1 januari 1992 efter valet år 1991.

Fullmäktige får bestämma övriga nämnders mandattider fritt. Det innebär att kommunerna i framtiden även kan låta dessa nämnders tjänstgöringstid börja före den 1 januari året efter ett valår. Däremot kan inte fullmäktige redan under hösten 1991 besluta om ett snabbare valgenomslag för andra nämnder än kommunstyrelsen. Bestämmelserna innebär också att kommunerna när de så vill kan göra förändringar i sin nämndorganisation genom att t ex bilda nya nämnder och avskaffa gamla. Det torde ligga i sakens natur att mandattiden för ledamöter och ersättare i den avskaffade nämnden kan avkortas (jämför propositionen s 198).

10 Nya jävsregler i styrelser och nämnder

Förvaltningslagens regler om sakägarjäv, intressejäv, ställföreträdarjäv, ombudsjäv och delikatessjäv blir tillämpliga i alla kommunala nämnder och förvaltningar. Det betyder att jävsreglerna blir strängare än för närvarande i kommunstyrelsen och i de nuvarande fakultativa nämnderna.

Vissa särregler (undantag) införs dock vid dubbla engagemang i nämnder och i kommunala bolag, där kommunen äger minst hälften av aktierna. Jäv föreligger inte då enbart på grund

av att den som handlägger ärendet är ställföreträdare för bolaget eller på annat sätt knuten dit, t ex som styrelseledamot. Motsvarande undantag gäller vid engagemang i stiftelse där kommunen utser minst hälften av styrelseledamöterna. Inte heller skall jäv (delikatessjäv) anses föreligga enbart på den grund att den som handlägger ett ärende hos en nämnd tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd.

11 Större frihet för nämnderna att delegera beslutanderätt

De nya reglerna om nämnddelegering innebär

- att det delegeringsbara området utvidgas utom i fråga om ärenden om myndighetsutövning mot enskilda,
- att nämnderna själva får besluta om delegering, dvs inget bemyndigande krävs från fullmäktige,
- att förvaltningschef får vidaredelegera till annan anställd, och
- att brådskande ärenden får delegeras till ordföranden eller annan ledamot i nämnden.

I propositionen fanns också ett förslag om att nämnderna själva skulle få besluta om i vilken utsträckning delegerade beslut skulle anmälas till nämnden. Riksdagen beslutade dock - bl a av rättssäkerhetsskäl - att den nu rådande obligatoriska anmälningsskyldigheten skall behållas (KU s 71).

12 Ekonomisk förvaltning

Den nuvarande regeln om skydd för kommunens förmögenhet ersätts med en bestämmelse om att kommuner skall ha god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Kommunerna åläggs vidare att förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om denna förvaltning. Det krävs inte längre att budgeten skall vara balanserad. Av budgeten skall dock framgå hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid årets slut. Krav på verksamhetsplan och treårig ekonomisk planering införs. Den kommunala budgeten skall fortfarande presenteras som en bruttobudget. Fullmäktige får dock anvisa nettoanslag till nämnderna. Nettoanslagen dvs skillnaden mellan intäkter och kostnader motsvarar då nämndernas ekonomiska ansvar inför fullmäktige.

Redovisningen ges ökad betydelse. Bland annat införs krav på att årsredovisningen skall omfatta också kommunala företag. Fullmäktige skall också meddela närmare föreskrifter om redovisningen.

13 Individuellt revisionsansvar för de förtroendevalda

Revisionsansvaret bärs i dag kollektivt av varje nämnd. Genom den nya kommunallagen får de förtroendevalda i styrelsen, övriga nämnder och fullmäktigeberedningar ett individuellt revisionsansvar.

14 Kommunalbesvär, besvärsnämnd

Termen kommunalbesvär ersätts av laglighetsprövning. Möjligheten att inrätta besvärsnämnder för att pröva vissa personalärenden avskaffas. Enligt en övergångsbestämmelse får dock besvärsnämnderna finnas kvar längst till utgången av juni 1992 för att pröva överklaganden av sådana beslut som har fattats före utgången av 1991.

15 Ändringar i annan lagstiftning

Riksdagen har också beslutat om ett antal följdändringar i annan lagstiftning med anledning av den nya kommunallagen. Bl a har kravet på vissa obligatoriska nämnder tagits bort i speciallagstiftningen. Vidare har en mindre utvidgning av den kommunala kompetensen

skett i fråga om rätten att lämna internationell katastrofhjälp och annat humanitärt bistånd. Bistånd i form av utrustning som kan avvaras får lämnas i en nödsituation även om inte något direkt katastrofläge föreligger.

Ytterligare följdändringar väntas under hösten 1991.