

Finansministeriet
Kommun- och regionalförvaltningsavdelningen

valtiovarainministerio@vm.fi

Er begäran om utlåtande 8.5.2014 (FM 065:00/2012)

Totalrevideringen av kommunallagen

Begäran om utlåtande

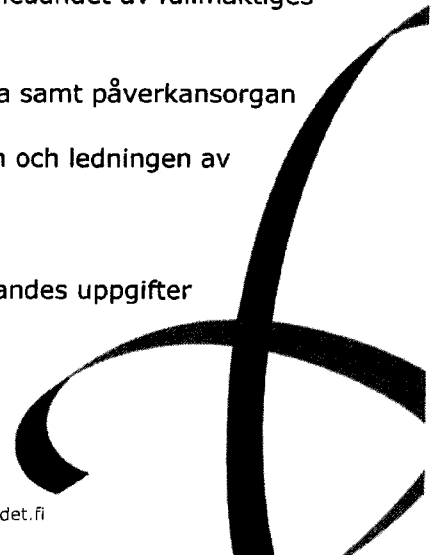
Totalrevideringen av kommunallagen syftar till att kommunallagen ska beakta de förändringsbehov som beror på nya strukturer i kommunalförvaltningen och på förändringar i kommunernas verksamhetsmiljö. Den nya kommunallagen ska ersätta kommunallagen från 1995. Kommunallagen ska också i fortsättningen vara en allmän lag om kommunens förvaltning, beslutsfattande och ekonomi. Reformen är avsedd att minska behovet av speciallagstiftning.

Finansministeriet tillsatte i juli 2012 för beredningen av en totalrevidering av kommunallagen en parlamentarisk uppföljningsgrupp, ett arbetsutskott och fyra beredningssektioner (sektionen för organ och ledande, demokratisektionen, ekonomisektionen och sektionen för kommunerna och marknaderna). Arbetsutskottet har ansvarat för lagberedningen och samordnat arbetet i beredningssektionerna. Sektionerna har genom en elektronisk enkät kartlagt kommunernas synpunkter och ställningstaganden om kommunallagen som är under beredning.

Utkastet till regeringens proposition har beretts utifrån arbetet i sektionerna.

Finansministeriet ber om utlåtande om utkastet till kommunallag enligt sändlista. Särskilt ombeds mottagarna uttala sig i följande frågor:

- begreppet kommunens verksamhet (6 §)
- förslagen om kommunens uppgifter, organiseringsansvar samt produktion av tjänster (7–9 §)
- programmet för kommunernas ekonomi (12 §)
- ändringen av tidpunkten för kommunalval och inledandet av fullmäktiges mandattid (15 §)
- regleringen av fullmäktiges storlek (16 §)
- förslagen om möjligheterna att delta och påverka samt påverkansorgan såsom ungdomsfullmäktige (5 kap.)
- alternativa sätt att organisera kommunens organ och ledningen av kommunen (31, 34 och 38 §)
- förslagen om delområdesorgan (37 §)
- kommunstrategin (39 §)
- kommunstyrelsen och kommunstyrelsens ordförandes uppgifter (40 och 41 §)
- direktörsavtalet (43 §)



- förslagen om ägarstyrning och koncernledningen (6, 47–49 §)
- förslagen om samarbete mellan kommunerna (8 kap.)
- de föreslagna ändringarna i de förtroendevaldas valbarhet, särskilt för kommunstyrelsens del i fråga om presidiet och ledamöterna i styrelsen för en dottersammanslutning (74 § 1 och 4 mom.)
- förslagen om ställningen för förtroendevalda på hel- eller deltid och förtroendevaldas rätt att få ledigt från arbetet (81 och 82 §).
- redogörelserna för bindningar (85 §)
- förslagen om transparensen i den kommunala partifinansieringen (19 § 2 mom. och 83 § 3 mom.)
- begränsningen av rätten att överta behandlingen av ärenden så att rätten endast gäller kommunstyrelsen (93 §)
- förslagen om organens sätt att fatta beslut elektroniskt (99–101 §) samt offentliggörande av kommunala tillkännagivanden, information om kommunens verksamhet och protokollen i datanätet (109, 110 och 141 §)
- skyldigheten att täcka underskott inom utsatt tid och utvidgandet av skyldigheten så att den också omfattar samkommuner (111 §)
- utvärderingsförfarandet i en kommun i en speciellt svår ekonomisk ställning och utvärderingsförfarandet i en samkommun (119 § och 120 §)
- förslagen om revisionsnämnden (122 §)
- revisionen (123 §)
- revisionsnämnden och revisorernas rätt till upplysningar (125 §)
- förslagen om kommunens verksamhet på marknaden, exempelvis begränsning av lån, borgen eller annan säkerhet som beviljats av kommunen, överlåtelse av en fastighet som ägs av kommunen och skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster (15 kap.)
- lagförslagets disposition och övergångsbestämmelserna.

Utlåtande

Allmänt

Av regeringens kommunreformer ser totalrevideringen av kommunallagen ut att fortskrida enligt planerna så att lagen i huvudsak kan träda i kraft i början av år 2015.

Kommunförbundet betonar vikten av att totalrevideringen av kommunallagen framskrider enligt det planerade tidsschemat.

Totalrevideringen har beretts i fyra beredningssektioner där Kommunförbundet har varit representerat. Dessutom har Kommunförbundets ledning deltagit i den parlamentariska uppföljningsgruppen.

Representationen har garanterat att förbundets och kommunfältets synpunkter har förmedlats till beredningen av kommunallagen och beaktats väl.

Förändringarna i kommunernas verksamhetsmiljö, kommunalförvaltningens strukturer och lagstiftningen beaktas i den nya lagen. Lagens disposition och begrepp har setts över. Den nya lagen utgör grunden för organiseringen av kommunens verksamhet.

Kommunförbundet anser det vara viktigt att den nya lagen i likhet med den gällande lagen är smidig och ger kommunerna möjlighet att organisera sin verksamhet enligt lokala förhållanden och behov. Det är också viktigt att kommunallagen är en sådan baslag för organiseringen av kommunens förvaltning och verksamhet att särskild lagstiftning som utgör undantag från kommunallagen inte behövs annat än i undantagsfall.

Efter att den gällande kommunallagen trädde i kraft har kommunernas verksamhetsmiljö förändrats en hel del. Förändringarna hänför sig till befolkningsutvecklingen och till att kommunerna blivit större och sinsemellan allt mer olika. Kanske de största behoven av att revidera lagen har berott på att kommunens verksamhet har blivit allt mångsidigare. Utökat samarbete, bolagisering av verksamhet, köpta tjänster, förändringar i kommunstrukturen, uppkomsten av marknadsvillkor, EU:s konkurrensrätt och införandet av elektroniska förfaranden bör kunna beaktas i kommunens verksamhet i framtiden. Den nya kommunallagen bör bemöta dessa förändringar och anta de utmaningar som förändringarna medför.

Som en helhet svarar lagutkastet mot förändringsutmaningarna i verksamhetsmiljön på ett lyckat sätt trots att bestämmelserna till stor del tar avstamp i den gällande kommunallagen. Det bör ses som ett exempel på att lagen är smidig och på att allt inte behöver förändras i grunden.

Den nya kommunallagen skulle ha ett något bredare tillämpningsområde än den gällande lagen. Det har lett till ett behov av att se över lagens disposition. Lagen är tänkt att delas in i avdelningar per tema och vidare in i olika kapitel. Paragrafnumreringen är ändå löpande.

Kommunförbundet anser att lagens disposition och ordningen på kapitlen är lyckad.

Utkastet uppfyller ännu inte alla krav på en regeringsproposition. Bland annat konsekvensbedömningen och den internationella jämförelsen bör kompletteras. Även bedömningen av lagstiftningsordningen saknas helt och hållet.

I det följande granskas lagutkastets innehåll per kapitel. *I bilagan till detta utlåtande finns anmärkningar om enskilda paragrafer och motiveringar.*

Allmänna bestämmelser

I enlighet med den gällande kommunallagen föreskrivs det i utkastets allmänna bestämmelser om kommunmedlemmar, kommunens namn och kommunvapen. Nytt är att lagens syfte och kommunens verksamhetsidé regleras som en helhet och lagens tillämpningsområde fastställs så att *kommunens verksamhet* utöver kommunens och kommunkoncernens verksamhet även omfattar deltagande i samarbete mellan kommunerna samt övrig verksamhet som grundar sig på ägande, avtal och finansiering.

I 1 § i lagen sammanfattas syftet med kommunen. Lagen ska skapa förutsättningar för att förverkliga kommuninvånarnas självstyrelse och möjligheter att delta i och påverka kommunens verksamhet. Syftet är också att främja den kommunala verksamhetens planmässighet och ekonomiska hållbarhet. I likhet med i den gällande lagen skulle det föreskrivas om kommunens verksamhetsidé som är att främja invånarnas välfärd och områdets livskraft samt att ordna tjänsterna på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt.

Som i andra lagar fastställs lagens syfte i 1 §. Kommunförbundet anser att innehållet i bestämmelserna till denna del är välmotiverat och lyckat.

En viktig bestämmelse är också 2 § om lagens tillämpningsområde. I paragrafen fastställs att kommunallagen är en allmän lag och att den tillämpas på all sådan verksamhet i kommunen som avses i 6 § 2 mom. Åtminstone i princip möjliggör bestämmelsen att kommunens verksamhet kan styras som en helhet.

Kommunens uppgifter och organiseringsansvar

Kommunens uppgifter indelas traditionellt i frivilliga och lagstadgade uppgifter samt uppdrag. Dessa definieras i den nya kommunallagen på samma sätt som i den gällande kommunallagen. Med tanke på kontinuiteten är det särskilt viktigt att bland annat de frivilliga uppgifterna fastställs på samma sätt som tidigare. Det gör det möjligt att smidigt utveckla dem när omständigheterna ändras. Förvaltningens allmänna principer som begränsar kommunens uppgifter bör inte heller tas med i lagen, eftersom de redan finns i förvaltningslagen och beaktas i rättspraxisen när uppgiften fastställs.

Kommunen sköter allt oftare uppgifter genom lagstadgat samarbete med andra kommuner. Det är bra att det lagstadgade samarbetet fastställs i lagen, så att uppgiftshelheten framgår.

Det sistnämnda gäller också i mångt och mycket de nya bestämmelserna om kommunens organiseringsansvar och produktionen av tjänster. Särskilt inom social- och hälsovården har fastställandet av kommunens organiseringsansvar medfört tolkningsproblem och det kan hända att det ännu krävs särskilda bestämmelser i lagen om ordnandet av social- och hälsovården.

Innehållet i lagen om ordnandet av social- och hälsovården kan påverka bestämmelserna i kommunallagen och tvärtom. Bedömningarna om detta ska göras senast när regeringens propositioner utarbetas. Social- och hälsovårdens särskilda behov bör tillgodoses i lagen om ordnandet av social- och hälsovården och likaså bör bestämmelser som avviker från kommunallagen tas med i lagen om ordnandet av social- och hälsovården eftersom den i egenskap av speciallag är överordnad kommunallagen.

Bestämmelsen om organiseringsansvar utgår från att ansvaret finns hos kommunen eller överförs på en annan kommun eller samkommun. En kommun eller samkommun med organiseringsansvar ansvarar för lika tillgång till de tjänster och andra åtgärder som organisationen förutsätter, fastställandet av behovet, mängden och kvaliteten i fråga om tjänsterna, produktionssättet, tillsynen över produktionen, samt utövandet av de befogenheter som tillkommer myndigheten. Men det är kommunen som ansvarar för finansieringen av uppgifterna, även om organiseringsansvaret har överförts på någon annan.

Organiseringsansvaret omfattar också beslut om hur tjänsterna produceras. De nya bestämmelserna skulle i stort sett motsvara det som varit möjligt redan tidigare. För klarhetens skull borde det av lagen ändå framgå vilka yttre villkor som grundlagen ställer på överföringen av den offentliga förvaltningens uppgifter.

Kommunförbundet anser att de omfattande bestämmelserna och deras innehåll är lyckade.

Förhållandet mellan staten och kommunen

Bestämmelserna om förhållandet mellan staten och kommunen motsvarar i stort sett bestämmelserna i den gällande lagen. Bestämmelser om finansministeriets och regionförvaltningsverkets roll tas med på motsvarande sätt som i den gällande lagen. Det samma gäller statens och kommunernas samrådsförfarande och delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning. Den största förändringen hänför sig till det nya styrsystemet för den offentliga ekonomin som EU-lagstiftningen förutsätter. Utgångspunkten är en plan för de offentliga finanserna som täcker hela den offentliga ekonomin och där det ställs upp mål för den finansiella ställningen för olika aktörer inom den offentliga ekonomin.

I planen för de offentliga finanserna bör föreslås konkreta åtgärder för att uppnå balansmålet i den kommunala ekonomin. I planen införs dessutom en gräns i euro för sådana förändringar i kommunernas utgifter som beror på staten.

Programmet för kommunernas ekonomi ersätter det nuvarande basserviceprogrammet och den nuvarande basservicebudgeten. Programmet omfattar de åtgärder som planen för de offentliga finanserna förutsätter för balansering av den kommunala ekonomin.

Kommunförbundet anser att det nya mer omfattande planeringssystemet är en förbättring jämfört med det tidigare systemet. Ett bekymmer är ändå fortsättningsvis hur finansieringsprincipen uppfylls när det bestäms om kommunens uppgifter och skyldigheter. Det föreslagna programmet för kommunernas ekonomi borde bli ett verktyg för att uppskatta balansen mellan kommunernas uppgifter och finansieringen av dem och för att säkerställa att den grundlagsenliga finansieringsprincipen uppfylls.

Demokrati och påverkan

Lagutkastets andra del omfattar bestämmelser om demokrati och påverkan. I praktiken avses bestämmelser om representativ demokrati, dvs. fullmäktige, samt bestämmelser om direkt demokrati, dvs. kommuninvånarnas rätt att delta.

Särskilt främjande av invånarnas och serviceanvändarnas möjligheter till inflytande och ibruktagande av nya metoder för deltagande utvecklar innehållet också i den kommunala självstyrelsen.

Fullmäktige

I kapitlet om fullmäktige skulle finnas bestämmelser om fullmäktiges uppgifter, kommunalvalet, antalet fullmäktigeledamöter och fullmäktigegrupperna. De största förändringarna gäller tidpunkten för kommunalvalet, fullmäktiges mandattid och antalet fullmäktigeledamöter.

Först fastställs fullmäktiges övergripande ansvar för kommunens verksamhet och fullmäktiges allmänna beslutanderätt. Det sistnämnda avser att kommunens beslutanderätt utövas av fullmäktige om den inte har delegerats till någon annan myndighet. I fullmäktiges uppgiftsförteckning skulle också konstateras den i lag föreskrivna kommunstrategin, som är ett nytt verktyg för styrning och ledning av verksamheten. Strategier är i sig inte nya verktyg i kommunerna men det är ändå ändamålsenligt att lyfta upp dem på lagnivå.

En stor förändring är att kommunalvalet föreslås bli flyttat till april och att fullmäktiges mandattid inleds vid ingången av juni valåret. Förnyelsen syftar framför allt till att det nya fullmäktige kunde påverka följande års budget om fullmäktiges mandattid skulle börja vid ingången av juni efter valet.

Om kommunalvalet tidigareläggs till våren innebär det en stor förändring för kommunalförvaltningens verksamhet och rytm. Arrangemanget kunde vara lämpligt med tanke på en gemensam valdag med riksdagsvalet, kandidatuppställningen, valkampanjerna och valdeltagandet.

Omställningen skulle kräva att vallagen och kommunstrukturlagen ändras. Det beror inte enbart på att tidpunkten ändras utan också på att valet på finska i fortsättningen ska heta kuntavaalit i stället för kunnallisvaalit. Det nya namnet motsvarar gängse språkbruk på finska.

Kommunerna får enligt utkastet besluta om antalet fullmäktigeledamöter i kommunen. Den gällande lagen föreskriver direkt om antalet fullmäktigeledamöter i en kommun i och med att antalet är bundet till antalet kommuninvånare. Den nya kommunallagen skulle ge kommunerna större prövningsrätt i frågan och möjliggöra mindre fullmäktige i de flesta kommuner. De föreslagna bestämmelserna ger de minsta kommunerna de största möjligheterna. De nedre gränserna är ändå sådana att man inte kan tala om särskilt stora förändringar i antalet fullmäktigeledamöter.

Kommunförbundet stöder förslaget om att storleken på fullmäktige bestäms på ett smidigare sätt.

Kapitlet innehåller också bestämmelser om fullmäktigegrupper och om hur deras verksamhet kan stödjas. Principerna föreslås inte bli ändrade. Nytt är ändå att stödbeloppet ska särskilt för varje fullmäktigegrupp uppges i kommunens bokslut, vilket ökar understödets genomskinlighet.

Också den s.k. partiskatten, som behandlats under lagberedningen, anknyter till stödet för kommunens politiska verksamhet. I praktiken är det fråga om en finansieringsform för den lokala partiverksamheten även om systemet inte finns i lag. Utgångspunkten bör ändå vara att det understöd som samhället betalar för partiverksamhet ska vara genomskinligt och basera sig på principer som bestäms i lag. I praktiken innebär ett samtycke till att ta emot ett förtroendeuppdrag att den förtroendevalda förbinder sig att betala en del av sitt arvode till partiets lokalförening. I lagberedningen gick man in för att inte göra några andra ändringar i det nuvarande systemet än att uppgifterna om den s.k. partiskatten ska framgå av kommunens bokslut för att öka systemets genomskinlighet.

Kommunförbundet har ansett att det nuvarande systemet har som alternativ till ett direkt understöd till partierna och andra grupper där beloppet skulle fastställas antingen per fullmäktigeledamot eller enligt rösterna i kommunalvalet. Ett sådant regleringssätt, som utnyttjas i de övriga nordiska länderna, behöver ännu utredas som en del av revideringen av partifinansieringen.

Kommuninvånarnas rätt till inflytande

I detta kapitel skulle finnas bestämmelser om kommuninvånarnas och serviceanvändarnas möjligheter att delta och påverka direkt. I detta sammanhang bör betonas att avgörande är människornas inställning, vanor och vilja att delta och påverka. Lagen kan skapa förutsättningar och uppmuntra till deltagande, men i sista hand är det invånarna och serviceanvändarna som själva väljer om de vill delta och påverka. Att främja deltagande och påverkan är ett av kommunens strategiska mål och det är fullmäktige som ansvarar för utbudet av mångsidiga och verkningsfulla kanaler. I utkastet finns i fortsättningsvis en exempelförteckning över olika mångsidiga metoder för att delta och påverka. Nya metoder i förteckningen är exempelvis medborgarråd och medborgarbudgetar. Det viktiga för det direkta deltagandet och påverkandet är tillgången till information. I 29 § i preciseras kommunens kommunikationsskyldigheter. Utgångspunkten för kommunikationen är användningen av det allmänna datanätet.

Öppenhet är utan vidare en grundläggande princip för direkt demokrati och kommunerna bör uppmuntras till öppenhet.

Nytt är också att bestämmelser om s.k. påverkansorgan samlas i kommunallagen. Kommunstyrelsen bör inrätta ett ungdomsfullmäktige eller en motsvarande påverkansgrupp för unga och ett äldreåd samt sörja för deras verksamhetsförutsättningar. Påverkansorganen omfattar också handikappråd, men i likhet med i dag skulle kommunen inte ha skyldighet att inrätta dem.

Påverkansorganen är kanaler för påverkan och hörande av de grupper som organen representerar. Det är ändamålsenligt att de grundläggande bestämmelserna om organen finns i kommunallagen även om bestämmelserna om innehållet också i fortsättningen finns i speciallagstiftningen. De är inte heller kommunens ordinarie organ, vilket innebär att de inte kan delegeras befogenheter att fatta förvaltningsbeslut. Deras roll är att påverka.

Inga andra ändringar i principerna för kommunal folkomröstning föreslås än att initiativ till folkomröstning kan tas av en kommuninvånare som fyllt 15 år. Det kan anses vara förståeligt om åldersgränsen sänks till 15 år men förändringen blir inkonsekvent i och med att endast en röstberättigad kommuninvånare får rösta i en folkomröstning.

Initiativrätten och rösträtten bör bestämmas på lika grunder.

Förfarandet vid kommunala folkomröstningar regleras i en särskild lag som också ska revideras. Framför allt handlar det om att införa en möjlighet att rösta på webben i kommunala folkomröstningar.

Kommunförbundet stöder internetröstning vid kommunala folkomröstningar.

Lagen om förfarande vid rådgivande kommunala folkomröstningar ska också ändras så att det blir möjligt att förrätta folkomröstningar i samband med kommunalvalet. Den kommitté som berett frågan föreslog detta på våren. Lagen bör ändå ändras så att folkomröstningar blir möjliga också i samband med andra val eftersom det är en naturlig tidpunkt att fråga medborgarna om deras åsikter. Kommunernas valmyndigheter deltar i förrättandet av alla val och det finns inte några hållbara skäl att förbjuda folkomröstningar i samband med statliga val. Snarare kan man utgå ifrån att det kunde höja valdeltagandet.

Objektivt sett är också tillsättande av områdesorgan direkt påverkan även om avsikten är att bestämmelserna om dem ska finnas i kapitlet om organ.

Förändringar i kommunstrukturen kan innebära att behovet av områdesorgan ökar, men helt rätt riktlinje är att behovet av regionalförvaltning alltid ska bedömas av kommunen. Möjligheten att utse områdesorgan genom val bereds separat. Om det blir möjligt bör de folkvalda områdesorganens ställning noga övervägas exempelvis i förhållande till fullmäktige.

Kommunens organ

I den tredje delen av lagen skulle finnas bestämmelser om organ och ledning. Här ingår kapitlet om kommunens organ, ledningen av kommunen samt kommunstyrelsen.

Utgångspunkten i organiseringen och ledningen av kommunens förvaltning bör vara att kommunen har omfattande möjligheter att genomföra olika organiserings- och ledningsmodeller. Utgångspunkterna för organiseringen av organen är desamma som i den nuvarande lagen. I en kommun ska det utöver fullmäktige finnas en kommunstyrelse och revisionsnämnd, men fullmäktige kan efter övervägande också tillsätta andra organ. Nytt är också typindelningen av modellerna för organen i 31 § i lagutkastet.

Bestämmelsens betydelse är ändå ifrågasatt eftersom exempelvis sambandet till ledningen inte på något sätt har preciserats för modellernas del. För organiseringen av verksamheten kan den framtida utvecklingen innebära att exempelvis den nuvarande beställar-utförar-modellen inte längre är aktuell.

Nytt är att det skulle bli möjligt att kalla nämnder för utskott om kommunen beslutar att endast fullmäktigeledamöter och ersättare kan väljas till en nämnd. Samma förslag lades fram redan av Kommunalkommittén men några bestämmelser om saken infogades inte i den gällande kommunallagen.

Ett praktiskt behov har lett till förslaget om att fullmäktige under pågående mandat-tid kan återkalla uppdraget för ett organs presidium, om en eller flera av ordförandena inte åtnjuter fullmäktiges förtroende. Den gällande lagen möjliggör endast att uppdraget återkallas för samtliga förtroendevalda i organet och det har inte varit möjligt att återkalla uppdraget för fullmäktiges presidium.

Ledningen av kommunen samt kommunstyrelsen

Det kan anses vara motiverat att bestämmelserna om ledningen av kommunen, kommunstyrelsen och ägarstyrningen finns i ett eget kapitel. Utgångspunkten för ledningen är den kommunstrategi som fullmäktige godkänt och i enlighet med vilken kommunstyrelsen leder kommunens verksamhet, förvaltning och ekonomi. Beaktansvärt är att kommunens verksamhet i 6 § i lagen har en bred definition som omfattar all verksamhet där kommunen deltar exempelvis genom att äga, avtala eller finansiera. I kommunstyrelsens verksamhet betonas ansvaret för samordningen av kommunens verksamhet och ägarstyrningen medan exempelvis rätten att överta ärenden skulle begränsas till att endast gälla kommunstyrelsen.

Alternativ för ledningen av kommunen är fortsättningsvis en kommundirektör i tjänsteförhållande eller en borgmästare som är förtroendevald. Nytt är ändå att verksamhetsförutsättningarna för kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande förbättras så till vida att de har bättre möjligheter att sköta sitt uppdrag på hel- eller deltid. Det ger en möjlighet att betona det politiska ledarskapet i ledningen av kommunen även om kommunen fortfarande skulle ledas av en kommundirektör i tjänsteförhållande.

En särskild utmaning i ledningen av kommunen är arbets- och ansvarsfördelningen mellan kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande. Även om det kommer att tas med bestämmelser om uppgifterna för kommunstyrelsens ordförande och ledningen av den politiska beredningen, förutsätter arbetsfördelningen närmare bestämmelser som man enligt förslaget bör bestämmas i kommundirektörens direktörsavtal. Alla kommuner bör alltså bedöma kommundirektörens och kommunstyrelseordförandens ställning och roll i fråga om ledningen, eftersom direktörsavtalet, som skulle bli lagstadgat, ska innehålla bestämmelser om arbetsfördelningen mellan kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande. Det kan ge ett nytt perspektiv på ledningen av kommunen.

Arbetsfördelningen mellan kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören behöver ännu preciseras i fråga om ledningen av kommunen. Direktörsavtalet är ett dokument mellan kommunen och kommundirektören, som står i tjänsteförhållande till kommunen. En ändring av avtalet kräver att båda parterna medverkar, men kommunstyrelsens ordförande är inte part.

Enligt 91 § 1 a) i lagutkastet bör bestämmelser om ledningen tas med i förvaltningsstadgan. Med beaktande av ärendets art borde också arbets- och ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören bestämmas i förvaltningsstadgan och inte i direktörsavtalet. En sådan bestämmelsen bör infogas i paragrafen om förvaltningsstadgan som en ny punkt 1b).

Enligt 41 § i lagutkastet leder kommunstyrelsens ordförande den politiska beredning som krävs för fullgörandet av kommunstyrelsens uppgifter. "Leder beredningen" kan leda till missförstånd om att kommundirektörens ställning som föredragande, och därmed som ansvarig beredare, skulle förändras men det är inte avsikten. Därför vore det bättre om ordet "beredning" här skulle ersättas med exempelvis "dialog". I vilket fall som helst är det viktigt att man i motiveringarna till denna del tydligt fastställer kommundirektörens ställning som föredragande i tjänsteförhållande.

I lagen skulle fortsättningsvis ingå en modell där en borgmästare leder kommunen. Även om modellen inte har fått något brett stöd, är det viktigt att möjligheten finns kvar. Möjligheten att utse borgmästare genom direkta val bereds separat. Om möjligheten till direkta val blir verklighet, förutsätter det säkert också andra ändringar i bestämmelserna om kommunens organ.

Enligt 45 § i lagutkastet kan kommunen fatta beslut om någon annan benämning på borgmästaren. Möjligheten behövs inte eftersom risken är att ledningssystemet då blir krångligare.

Bestämmelserna om ledningen ger goda möjligheter att precisera den politiska ledningen.

Arkivlagstiftningen revideras som bäst. Enligt den nuvarande arkivlagen hör ordnandet av arkivfunktionen i kommunen till kommunstyrelsen. Bestämmelsen slopas troligen i det fall att saken i fortsättningen föreskrivs om i offentlighetslagen, som är en allmän lag för förvaltningen.

Dessa bestämmelser är fortfarande nödvändiga med tanke på det praktiska och en god informationshantering. Därför bör det i kommunallagen tas med en motsvarande bestämmelse om kommunstyrelsens uppgifter, en ny 9 punkt i 40 §: Kommunstyrelsen ska "sörja för ordnandet av dokumentförvaltningen i kommunens verksamhet".

Ett annat alternativ vore att bestämma om saken i förvaltningsstadgan och infoga ordnandet av dokumentförvaltningen i bestämmelserna om organiseringen av förvaltningen och verksamheten i förvaltningsstadgan.

Ägarstyrning och koncerndirektiv

I den nya lagen skulle koncernperspektivet synas bland annat i bestämmelserna om ägarstyrning och koncerndirektiv. Utgångspunkten är fortsättningsvis att kommunen och dottersammanslutningarna bildar en kommunkoncern som också utgör ett begrepp i bokföringen och vars verksamhet ägaren har ett särskilt intresse av att styra. Ägarstyrning skulle ändå vara ett vidare begrepp och avse åtgärder genom vilka kommunen som ägare eller medlem påverkar förvaltningen och verksamheten i ett bolag eller annan sammanslutning. Åtgärderna kan gälla åtminstone avtal om bolagsbildning, bestämmelser i bolagsordningen, andra avtal och överhuvudtaget meddelande av anvisningar till personer som företräder kommunen i olika sammanslutningar.

Fullmäktige leder kommunens verksamhet och beslutar om ägarpolitiken som en del av kommunstrategin. Fullmäktige beslutar också om principerna för ägarstyrningen och om koncerndirektiven. Ansvar för genomförandet av koncernstyrningen ligger hos koncernledningen, som åtminstone omfattar kommunstyrelsen, kommundirektören eller borgmästaren. Det viktiga i ägarstyrningen är att se till att kommunkoncernens fördel som helhet beaktas i verksamheten i kommunens dottersammanslutningar. Här har koncerndirektiven, som skulle bli lagstadgade, en central betydelse. I koncerndirektiven borde det ges behövliga bestämmelser om bland annat informationsgivningen om dottersammanslutningarnas verksamhet och om rätten för kommunens förtroendevalda att få upplysningar. Lagen skulle också styra att en med tanke på sammanslutningens verksamhetsområde tillräcklig sakkunskap om ekonomin och affärsverksamheten skulle beaktas i sammansättningen av styrelserna för kommunens dottersammanslutningar. Lagstiftningen hindrar inte att styrelseledamöterna väljs på politiska grunder men den betonar behovet av förtrogenhet också med bolagets verksamhet i styrelsens sammansättning.

Kommunförbundet anser det vara synnerligen viktigt att lagen omfattar bestämmelser som skapar klarhet i begreppen och preciserar ägarstyrningen och koncernledningen. Kommunförbundet kommer på hösten att ge kommunerna och samkommunerna en rekommendation om god förvaltnings- och ledningspraxis i kommunkoncernen.

Samarbete mellan kommunerna

Kommunallagen innehåller bestämmelser om offentligrättsligt samarbete. De nya bestämmelserna om samarbete motiveras på samma sätt som de gällande, men de är i någon mån mer omfattande. I lagen skulle fastställas bland annat formerna för det offentligrättsliga samarbetet. Till skillnad från tidigare gäller bestämmelserna också samarbetet mellan samkommuner. I praktiken har samarbete mellan samkommuner varit accepterat redan tidigare men det är viktigt med bestämmelser i lag.

De nya bestämmelserna om samarbete gäller utöver det ovannämnda närmast:

- förhållandet mellan samarbete och lagen om offentlig upphandling
- modellen med ansvariga kommuner
- gemensamma tjänster
- samkommuner med endast ett organ.

I huvudsak skapar de nya bestämmelserna klarhet i den nuvarande situationen och är på så sätt nödvändiga. Bestämmelsen om förhållandet mellan samarbete och lagen om offentlig upphandling är ändå problematisk.

Man har försökt lösa problemet i 51 § i lagutkastet. Särskilt begreppen "totalt sett fördelaktigast" och "kommunöverskridande till sin natur" i 2 mom. är diffusa. Avsikten med samarbete är alltid att få förmåner och det är redan frågan om en kommunöverskridande uppgift när kommunen inte själv sköter den.

Det är i sig ändamålsenligt att det i kommunallagen finns en grundläggande bestämmelse om förhållandet mellan samarbete och tillämpningen av upphandlingslagen. Paragrafens 1 mom., enligt vilken upphandlingslagen inte tillämpas på överföringen av ansvaret för organiseringen av en uppgift, är begriplig och rätt så entydig. Däremot bör 2 mom. ytterligare preciseras eftersom ordalydelsen i utkastet inte uppfyller kraven på god lagstiftning.

Om det inte finns en mer entydig ordalydelse för 2 mom., kunde det vara tillräckligt att utöver bestämmelserna i 1 mom. också hänvisa till bestämmelserna i upphandlingslagen. En sådan hänvisningsbestämmelse skulle också göra det möjligt att utreda det övriga förhållandet mellan samarbete och upphandlingslagen i lagmotiveringarna, vilket man också gjort i utkastet till regeringens proposition.

Bestämmelserna om samkommuner ser i lagutkastet i huvudsak lika ut som tidigare. Nytt är ändå att det görs en tydlig skillnad mellan modellerna med fullmäktige och samkommunsstämma i samkommunerna. Det är inte heller längre möjligt att välja representanter till samkommunsstämman för hela valperioden utan representanterna utses till varje stämma.

Det här var också den ursprungliga tanken med bestämmelserna om samkommunsstämman; det stärker ägarstyrningen och är en ändring som bör stödjas.

Nytt är också att kravet på politisk proportionalitet i sammansättningen av samkommunens organ endast ska omfatta det lagstadgade samarbetet. I fråga om det frivilliga samarbetet skulle kravet fastställas i med grundavtalet. Också denna ändring kan anses vara motiverad.

Bestämmelserna om samkommunerna anknyter också till lagen om ordnandet av social- och hälsovården som är under beredning och där antalet kommuner som deltar i ett samarbete är exceptionellt stort. Det ställer också nya krav på organiseringen av förvaltningen för den gemensamma verksamheten. Det kan hända att bestämmelserna i kommunallagen inte till denna del är tillräckliga.

Kommunala affärsverk

Betydelsen av bestämmelserna om affärsverk har minskat i och med införandet av bestämmelserna om bolagiseringsskyldigheten, men det är fortsättningsvis nödvändigt att också kunna organisera verksamheten i form av affärsverk.

Bestämmelserna är rätt så nya i den gällande kommunallagen och de föreslås se nästan lika ut i den kommande lagen. Det finns inget att anmärka i fråga om dem. Lagens disposition blir också tydligare i och med att bestämmelserna om affärsverkens ekonomi överförs till kapitlet om ekonomi.

Förtroendevalda

Bestämmelser om förtroendevalda och personal skulle finnas i lagens fjärde del. Om förtroendevalda föreskrivs i kapitel 10 i lagen och här har man försökt samla alla bestämmelser om de förtroendevaldas ställning, oberoende av vilket förtroendeuppdrag som avses. I kapitlet finns bestämmelser om:

- vilka som är kommunala förtroendevalda
- valbarheten till olika organ
- ställningen för förtroendevalda på hel- eller deltid
- de förtroendevaldas rätt att få ledigt från arbetet
- arvoden och ersättningar
- rätten till upplysningar
- redogörelser för bindningar
- hur ett felaktigt eller brottsligt förfarande påverkar en förtroendevalds ställning.

En stor principiell förändring är att till ett förtroendeuppdrag får väljas endast den som har gett sitt samtycke till att ta emot uppdraget.

Eftersom ingen hittills har blivit tvingad att ta emot ett förtroendeuppdrag är en lagändring som speglar läget på sin plats.

Bestämmelserna om valbarhet reviderades i grunden i den gällande lagen. Nu föreslås bestämmelserna om valbarhet endast bli preciserade i någon mån. Dessa preciseringar gäller särskilt valbarheten till kommunstyrelsen. Enligt förslaget är följande personer inte valbara:

- Kommunalt anställda som organisatoriskt lyder under kommunstyrelsen. I lagen skulle inte längre finnas tolkningsbara hänvisningar till anställda inom kommunens centralförvaltning.
- Anställda hos kommunens koncernbolag som bedriver verksamhet inom kommunstyrelsens uppgiftsområde. Bestämmelsen är konsekvent ur koncernstyrningens perspektiv.
- Styrelseledamöter i kommunens koncernbolag. Utgångspunkten är att samma person inte samtidigt kan sitta i bolagets förvaltning och i kommunstyrelsen, som hör till koncernledningen och bland annat övervakar koncernbolagets verksamhet och utövar ägarstyrning.

Kommunförbundet anser att dessa skärpta bestämmelser i fråga om valbarheten till kommunstyrelsen är motiverade men att det i den fortsatta beredningen finns skäl att bedöma läget så att det inte leder till oskäliga situationer i kommunerna.

Begränsningen som gäller styrelseledamöter i koncernbolagen bör på motsvarande sätt tas in i bestämmelserna om valbarhet till samkommunernas organ (77 §). Nu är så inte fallet.

Enligt den gällande kommunallagen ska majoriteten av ledamöterna i kommunstyrelsen vara personer som inte är anställda av kommunen eller av kommunens koncernbolag. Kravet föreslås bli ännu strängare så att anställda inom kommunen eller koncernbolagen inte heller kan väljas till kommunstyrelsens ordförande eller vice ordförande.

Den föreslagna skärpningen bör omvärderas i fortsättningen så att man beaktar å ena sidan kommunstyrelsens ställning som arbetsgivarrepresentant och å andra sidan kommuninvånarnas rätt till inflytande på lika villkor.

De förtroendevaldas verksamhetsförutsättningar stärks genom bestämmelserna om ställningen för förtroendevalda på hel- eller deltid och förtroendevaldas rätt att få ledigt från arbetet för att sköta förtroendeuppdrag. Utgångspunkten är att en förtroendevald på heltid har en absolut rätt att få tjänst- eller arbetsledighet från sitt arbete under den tid som förtroendeuppdraget på heltid varar. En förtroendevald som behöver ledighet för ett förtroendeuppdrag på deltid ska avtala om detta med sin arbetsgivare, som behöver ett vägande skäl för att kunna vägra bevilja ledigheten. En utgångspunkt är också att förtroendevalda på hel- och deltid ska ha motsvarande förmåner som kommunens personal.

De nya bestämmelserna är en klar förbättring med tanke på förutsättningarna för skötseln av förtroendeuppdragen och de ger nya möjligheter till politisk ledning av kommunerna. Kommunförbundet stödjer förslagen.

Också bestämmelserna om en utvidgad rätt att få ledigt för att delta i ett organs möten och för att sköta andra förtroendeuppdrag är viktiga.

Bestämmelserna om redogörelse för bindningar och ett register över bindningar är nya i lagen. Ett offentligt register över bindningar hör ihop med öppenheten i verksamheten och har beröringspunkter med bestämmelserna om jäv och valbarhet. I bestämmelserna bör specificeras vilka uppgifter och ställningar som kräver en redogörelse och vem som är skyldig att lämna en redogörelse. I förslaget har man utgått ifrån att en redogörelse för bindningar i första hand endast gäller ledningsuppgifter eller förtroendeuppdrag i företag och andra sammanslutningar som bedriver näringsverksamhet. Det blir i hög grad den förtroendevalde själv som ska bedöma om han eller hon har sådana bindningar som kan ha betydelse för skötseln av förtroendeuppdragen. Det blir då fråga om exempelvis betydande ägande i ett företag eller förtroendeuppdrag i föreningar och stiftelser.

Skyldigheten att lämna en redogörelse skulle gälla kommunens centrala förtroendevalda och kommundirektören. Skyldigheten skulle också alltid gälla ledamöter i ett organ som sköter uppgifter som avses i markanvändnings- och bygglagen, eftersom bindningarna i praktiken kan ha betydelse för bland annat behandlingen av planläggningsärenden. Genom fullmäktiges beslut kan skyldigheten utvidgas i enskilda kommuner till att även gälla ordföranden, vice ordföranden eller föredraganden i något annat organ. Begränsningarna förefaller vara väl motiverade eftersom det inte är ändamålsenligt att utvidga skyldigheten att lämna en redogörelse till att gälla exempelvis alla förtroendevalda i kommunen. Exempelvis är fullmäktigeledamöterna rätt så sällan jäviga vid fullmäktiges sammanträden. Ett offentligt register över bindningarna i det allmänna datanätet betonar redogörelsernas öppenhet. Mottagandet av redogörelserna och registerföringen är nya uppgifter för revisionsnämnden, som är mest lämplig för uppgiften i kommunens organisation.

Regleringssättet och begränsningarna kan anses vara motiverade eftersom bestämmelserna syftar till en balans mellan dels informationsbehovet och dataskyddet och dels upprätthållandet av systemet som ökar det administrativa arbetet.

Personalen

Personalen står också i fortsättningen i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande till kommunen. Här föreslås inga ändringar.

Kommunens besluts- och förvaltningsförfarande

Förändringar i besluts- och förvaltningsförfarandet jämfört med den gällande lagen:

- förvaltningsstadgan blir den enda instruktionen och i den sammanställs bestämmelser om ordnandet av förvaltningen och verksamheten, besluts- och förvaltningsförfarandet och om fullmäktiges verksamhet
- endast kommunstyrelsen har övertagningsrätt
- i beslutsfattandet kan elektroniska medel utnyttjas
- det allmänna datanätet blir huvudsaklig kanal för kommunens tillkännagivanden och kommunikation
- protokoll hålls framlagda i det allmänna datanätet.

Enligt den gällande lagen bör förvaltningsstadgan i en tvåspråkig kommun ha bestämmelser om att tvåspråkigheten ska beaktas i serviceverksamheten. Bestämmelserna om de språkliga rättigheterna och myndigheternas skyldighet att främja förverkligandet finns i grundlagen och språklagen. Dessutom har justitieministeriet gett en rekommendation om nationalspråken i kommunens förvaltning. Någon sådan bestämmelse är inte tänkt att ingå i den nya lagen eftersom det finns särskilda bestämmelser om denna i sig viktiga fråga.

Förändringarna är tekniska, med undantag av övertagningsrätten och det elektroniska beslutsfattandet, och förbundet har inget anmärka mot dem. Förändringarna preciserar och gör kommunens besluts- och förvaltningsförfarande smidigare.

En stor förändring också politiskt sett är att rätten att överta behandlingen av ett ärende enligt utkastet endast kan utövas av kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen kan utnyttja övertagningsrätten i alla beslut som fattas av organisationer som lyder under kommunstyrelsen. Undantaget är ärenden där det överhuvudtaget inte är möjligt att utöva övertagningsrätten. Förändringen stärker kommunstyrelsens ställning och minskar den byråkrati som övertagningsrätten medför.

Kommunförbundet anser det vara motiverat att endast kommunstyrelsen enligt lag har rätt att överta behandlingen av ett ärende. Det stärker kommunstyrelsens roll som samordnare av kommunens verksamhet.

I vissa kommuner kan det ändå fortsättningsvis finnas behov av att också nämnder/utskott får rätt att överta behandlingen av ett ärende. Därför borde det i likhet med bestämmelsen om direktioner i den gällande lagen nu införas en bestämmelse om att det i förvaltningsstadgan är möjligt att bestämma att nämnder/utskott har övertagningsrätt i kommunen.

Det skulle vara möjligt att utnyttja en elektronisk miljö i organens beslutsprocess. Beslut i ärenden kunde fattas vid ett ordinarie sammanträde, vid ett elektroniskt sammanträde eller på elektronisk väg före sammanträdet. Närmare bestämmelser om den tekniska utrustningen och de tekniska förbindelser som behövs för elektroniska sammanträden och det elektroniska beslutsförfarandet bör fastställas i förvaltningsstadgan.

Regleringen ger möjlighet att bemöta den oundvikliga tekniska utvecklingen. En särskild utmaning är att sörja för informationssäkerheten i det elektroniska förfarandet. Det är nödvändigt att utnyttja en elektronisk miljö i beslutsfattandet. Detta gagnar också strävan att mötena ska vara pappersfria, vilket kan anses vara varje kommuns mål på lång sikt.

"Det elektroniska beslutsförfarandet" är ett nytt sätt att fatta beslut. Bestämmelser om förfarandet finns i 101 § i utkastet. Det bör ännu övervägas om förutsättningarna för behandlingen av ett ärende kunde bli smidigare så att ärendet inte behöver behandlas vid ett ordinarie sammanträde bara för att en ledamot i organet inte uttrycker sin åsikt. Det finns skäl att omformulera bestämmelsen, dvs. 101 § 2 mom., så att det räcker att majoriteten har uttryckt sin åsikt och att ingen har krävt att ett ärende ska behandlas vid ett sammanträde för att ett elektroniskt beslut ska komma till.

Kommunens ekonomi

Bestämmelser om ekonomin samt granskningen av förvaltningen och ekonomin finns i utkastets sjätte del.

Beaktansvärt är att ekonomibestämmelserna syftar till att stärka koncernperspektivet och införa strängare reglering av ekonomiplaneringsprocessen. Särskild uppmärksamhet har fästs vid bestämmelserna om underskott.

Skyldigheten att täcka underskott i kommunens balansräkning blir strängare så till vida att underskottet ska täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes, utan möjlighet att i ekonomiplanen skjuta upp täckandet av underskottet till en senare tidpunkt. De kommuner som har de största underskotten kommer att genom en ikraftträdelsebestämmelse få en frist på sex år att täcka underskottet. Skyldigheten att täcka underskott och utvärderingsförfarandet i fråga om en kommun som har en speciellt svår ekonomisk ställning utvidgas till att även gälla samkommuner. Utvärderingsförfarande kan bli aktuellt exempelvis om underskottet inte täcks inom den föreskrivna tidsperioden. I utvärderingsförfarandet utgår man från koncernbokslutsuppgifterna från och med år 2017.

Kommunförbundet anser det vara motiverat att ekonomiregleringen preciseras och att bestämmelserna skärps.

Kommunförbundet fäster uppmärksamheten på underskottskriterierna för kommunkoncernerna och anser att det är viktigt att de framöver omvärderas. Bestämmelserna i 119 § 3 mom. i lagutkastet om förutsättningarna att inleda utvärderingsförfarande för en kommun som har en speciellt svår ekonomisk ställning kan vara problematiska till den del som kommunens skuldsättning bedöms på basis koncernbokslutsuppgifterna. Problemet är särskilt kommunkoncernens aktiebolag som konkurrerar på marknaden och kan ta stora lån för att investera i sin produktionsverksamhet.

Granskning av förvaltning och ekonomi

Revisionsnämndens uppgifter preciseras exempelvis så att de omfattar en utvärdering av huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts och huruvida kommunkoncernens verksamhet är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Utvärderingsarbetet ska basera sig på en utvärderingsplan för fullmäktigeperioden som nämnden gör upp och resultaten rapporteras årligen i en utvärderingsberättelse som nämnden lämnar till fullmäktige. Nytt skulle också styrelsens skyldighet att ge fullmäktige ett utlåtande om de åtgärder som utvärderingsberättelsen har föranlett, vilket kan förväntas öka verkningarna av nämndens arbete.

Revisionsnämndens oberoende ökas genom att den bereder bestämmelserna om nämndens uppgifter i förvaltningsstadgan och nämndens egen budget. Kommunstyrelsen, som också i fortsättningen skulle bereda hela kommunens budget för fullmäktige, kan avvika från revisionsnämndens förslag endast av grundad anledning som gäller samordningen av kommunens verksamhet.

Alla bestämmelser som preciserar och förtydligar revisionsnämndens uppgifter är motiverade. Revisionsnämndens huvudsakliga uppgift är att utvärdera kommunkoncernens mål och verksamhet. Betoningen ligger alltså inte på revisionen, som utförs av en revisionssammanslutning.

Härmed anser Kommunförbundet det också vara motiverat att revisionsnämndens namn ändras till utvärderingsnämnden, ett namn som bättre beskriver nämndens roll i den helhet som granskningen av förvaltningen och ekonomin bildar.

I den egentliga revisionen är den största förändringen, även om den är teknisk, att revisorn alltid ska vara en OFR-sammanslutning. Det är motiverat också för att förarbetet redan nu är gängse praxis.

Kommunförbundet anser också det vara motiverat att utgångspunkten blir att kommunens revisionssammanslutning även väljs till revisor i kommunens dottersammanslutning.

Kommunens verksamhet på marknaden

Bestämmelserna om kommunens verksamhet på marknaden har införts i delen med särskilda bestämmelser i lagutkastet. Avsikten med dessa bestämmelser är att klargöra förhållandet mellan den nationella lagstiftningen och EU:s regler för den inre marknaden. Genom bestämmelserna vill man att trygga en jämlik konkurrens mellan offentlig och privat näringsverksamhet. Bestämmelserna bygger vidare på de ändringar som trädde i kraft den 1 september 2013 i kommunallagen och konkurrenslagen.

Kommunerna ska i regel bolagisera verksamhet som de bedriver i konkurrensläge på marknaden. Dessa bestämmelser motsvarar till sitt innehåll kommunallagens bestämmelser som trädde i kraft i september 2013. Regleringen är rätt så komplicerad men det är knappast möjligt att få till stånd ändringar i den föreslagna lagstiftningen, även om det skulle vara motiverat.

Nytt är bestämmelser som begränsar kommunens möjligheter att bevilja lån, borgen eller annan säkerhet. Utgångspunkten är att kommunen inte kan bevilja en privat sammanslutning som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden borgen eller annan säkerhet för en skuld eller annan förbindelse. Det bör också säkerställas att lån, borgen eller annan säkerhet inte äventyrar kommunens förmåga att svara för sina lagstadgade uppgifter och att stödåtgärden inte är förenad med en betydande ekonomisk risk. Kommunens intressen ska tillgodoses med tillräckliga mot-säkerheter.

Förbudet gäller ändå inte sammanslutningar som hör till kommunkoncernen eller som helt och hållet ägs av kommunerna och staten tillsammans, eller verksamhet som inte bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden. Enligt utkastet får säkerhet också beviljas för att främja uppgifter enligt idrottslagen, lagen om kommunernas kulturverksamhet och ungdomslagen.

Bestämmelsen om kommunens uppgifter har redan begränsat kommunens möjligheter att bevilja sådana säkerheter som på något sätt äventyrar kommunens ställning. Ett förbud att bevilja en sammanslutning som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden borgen eller annan säkerhet är ändå motiverat, eftersom förbudet förtydligar kommunens näringspolitik. Samtidigt tryggar det målen för EU-regleringen.

Enligt lagutkastet kan borgen beviljas om sammanslutningen "helt och hållet" ägs och kontrolleras av kommunerna eller av kommunerna och staten tillsammans. Mer följdriktigt vore om det även här räckte med att "sammanslutningen kontrolleras av kommunerna eller av kommunerna och staten tillsammans".

Utöver idrotten, kulturen och ungdomsverksamheten bör undantaget att bevilja säkerhet också gälla främjande av uppgifter enligt museilagen och teater- och orkesterlagen.

I lagutkastet har också införts bestämmelser om överlåtelse eller utarrendering av en fastighet som ägs av kommunen och om skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster.

Båda bestämmelserna anknyter i allra högsta grad till EU-regleringen och det är på sin plats att fråga om de alls behövs. Bestämmelserna kan främst motiveras med att kommunernas kännedom om den svårbegripliga EU-regleringen ökar om de finns i kommunallagen.

Även om avsikten är god får regleringen åtminstone inte orsaka ytterligare problem. Så ser det ut att ske i fråga om 131 § om överlåtelse eller utarrendering av en fastighet.

Exempelvis arrendetiden på minst tio på är en märklig begränsning med tanke på att EU:s regler för statligt stöd också ska beaktas i fråga om kortare arrendeförhållanden. Den nuvarande ordalydelsen kan låta förstå att korta arrendeavtal inte omfattas av regleringen.

Också förbudet att ställa villkor för fastighetsköp i ett anbudsförfarande kan vara problematiskt om det innebär att det inte alls går att använda villkor som begränsar disponeringen i detaljplanen (exempelvis byggs det studentbostäder på ett område där planen tillåter byggande av alla slags bostäder).

Med hänsyn till ovan nämnda omständigheter föreslår Kommunförbundet att det i bestämmelsen endast hänvisas till artiklarna i EU:s fördrag på följande sätt:

"Vid överlåtelse eller utarrendering av en fastighet som ägs av kommunen till en sammanslutning som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden ska kommunen dessutom beakta bestämmelserna i artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt".

Då skulle bestämmelsen fylla informationsbehovet men inte orsaka ytterligare problem. Övrig behövlig information om innehållet i EU-regleringen kunde ges i motiveringen till paragrafen.

Begäran om omprövning och kommunalbesvär

I bestämmelserna om sökande av ändring har det inte gjorts några andra ändringar i sak än att delgivningen av beslut till kommunmedlemmarna, dvs. framläggningen, inte längre sker på kommunens anslagstavla utan i det allmänna datanätet.

Ändringen är konsekvent och motiverad.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Den nya lagen avses träda i kraft redan den 1 januari 2015, dvs. i mitten av den kommunala valperioden. Tidpunkten förutsätter att samtliga bestämmelser som gäller organen, ledningen och de förtroendevalda samt de bestämmelser som i övrigt kräver förberedelser träder i kraft tidigast vid ingången av den nya fullmäktigeperioden. Också de nya ändringarna som gäller skyldigheten att täcka underskott och revisionsnämndens ställning kräver övergångsbestämmelser.

I den fortsatta beredningen av lagen gäller det även i övrigt att beakta om det krävs en övergångsperiod för någon av de nya bestämmelserna. Ett sådant uppenbart behov finns i fråga om förvaltningsstadgan och alla bestämmelser om valbarhet.

Bestämmelser om försöksverksamhet

Kommunförbundet föreslår att det i den nya kommunallagen ska införas allmänna bestämmelser om försöksverksamhet i kommunerna. Bestämmelserna skulle tillåta försök med att tillhandahålla service på ett sätt som avviker från lagstiftningen. Målet med bestämmelserna skulle vara att ge försökskommunerna friheter från lagstadgade skyldigheter så att de skulle ha friare händer att utveckla sin service.

För att kommunerna ska kunna bemöta förändringarna i verksamhetsmiljön krävs att verksamhetsmodellerna och processerna utvecklas och effektiviseras. Kommunerna måste också klara av att modernisera sina servicestrukturer och utarbeta helt nya innovativa sätt att tillhandahålla den service som de ansvarar för. Förnyade verksamhetsformer leder till effektivare verksamhet, bättre tjänster och bättre produktivitet.

En allmän bestämmelse om försöksverksamhet skulle göra det möjligt att utan särskilda bestämmelser kunna reagera snabbt i fråga om den lokala utvecklingen och förnyandet av verksamhetsformerna. Finansministeriets håller på att starta ett kommunförsöksprojekt. Projektets betydelse minskas särskilt av att kommunförsöken endast är möjliga inom vissa förutbestämda sakområden som hör till verksamhetsområdet för endast ett sektorministerium. Dessutom är antalet kommuner som deltar i försöksprojektet alltför litet, tidsfristen på två år alltför kort och de anslagna resurserna för små. Positivt är att kommunförsöksprojektet betonar betydelsen av servicestrukturerna och -processerna samt främjar diskussionen om vilka av kommunens lagstadgade uppgifter och skyldigheter som kunde slopas.

Kommunerna har kommit med ett initiativ till Kommunförbundet om att kommunerna bör ha omfattande möjligheter att pröva olika alternativa sätt att producera tjänster. Kommunerna anser att kommunförsöksprojektet är alltför snävt för att ha omfattande verkningar på omläggningen av tjänster, serviceprocesserna och serviceproduktionen.

Lagen föreslås bli kompletterad med följande bestämmelse:

§ Kommunernas försöksverksamhet

Statsrådet kan bevilja en kommun eller samkommun eller en sådan sammanslutning eller stiftelse som sköter kommunens lagstadgade uppgifter och där kommunen har bestämmande inflytande tillstånd till sådan försöksverksamhet där kommunen, samkommunen, sammanslutningen eller stiftelsen avviker från en lagstadgad eller föreskriven skyldighet som kan gälla:

- 1) sätten att genomföra en tjänst eller en uppgift;*
- 2) förvaltningen;*
- 3) antalet anställda, utbildningsstrukturen, behörighetsvillkoren och uppgifterna;*
- 4) serviceanvändarnas gruppstorlek;*
- 5) organiseringsplanerna för tjänster och andra uppgifter;*
- 6) serviceplanerna för serviceanvändarna;*
- 7) verksamhetslokalerna; eller*
- 8) rätten till upplysningar.*

I försöket är det inte möjligt att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller de lagstadgade tjänsternas innehåll eller omfattning.

Ansökan om försökstillstånd görs hos finansministeriet.

En förutsättning för beviljande av tillstånd är att försöksverksamheten är nödvändig för en allmän utveckling av tjänster eller andra uppgifter. Försöket får pågå i högst fem år. Försökstillståndet ska omfatta ett försöksprogram där det fastställs vilka mål försöket har, hur försöket ska genomföras, området där försöket genomförs, de aktörer som deltar i försöket och de bestämmelser och föreskrifter som försöket kan avvika från.

Försökstillståndet bereds av finansministeriet i samarbete med de ministerier vars verksamhetsområde försöket gäller. Ett utlåtande måste begäras hos den myndighet vars föreskrifter avvikelserna gäller.

Försöket ska följas upp och utvärderas i en uppföljningsgrupp där åtminstone de ministerier och myndigheter som avses i 4 mom. är representerade. Försöket kan omfatta forskning och utredning som behövs för uppföljningen och utvärderingen.

Avslutningsvis

Med hänvisning till andra aktuella lagstiftningsprojekt som gäller kommunerna såsom social- och hälsovårdsreformen, reserverar Kommunförbundet möjligheten att komplettera sitt utlåtande.

FINLANDS KOMMUNFÖRBUND



Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma
verkställande direktör



Heikki Harjula
ledande jurist

Bilaga

Anmärkningar om enskilda paragrafer och motiveringar

BILAGA

ANMÄRKNINGAR OM ENSKILDA PARAGRAFER OCH MOTIVERINGAR

1 §

Det bör framgå av motiveringen att en socialt hållbar utveckling också innebär jämställdhet mellan könen.

8 §

Det bör framgå av motiveringen att ansvaret för lika tillgång till tjänster i 2 mom. också innebär att jämställdheten mellan könen och de språkliga rättigheterna bör beaktas.

31 §

Motiveringen s. 134 (se utkastet till RP på finska): Det bör framgå att modellerna utgör alternativ till varandra.

34 §

Motiveringen s. 135 (se utkastet till RP på finska), en mening bör läggas till: Å andra sidan kan det uppstå besparingar i och med att de politiska beslutsfattarna på hel- och deltid hinner sätta sig in i olika ärenden och leda den politiska beredningen. Det kan leda till bättre och snabbare beslutsfattande.

38 §

I motiveringen finns det skäl att lyfta fram att

- Kommunstyrelsen leder kommunens verksamhet, förvaltning och ekonomi i enlighet med 40 §. Kompletteringen binder kommunstyrelsens ledningsroll till de uppgifter som anvisats styrelsen.
- Kommunstyrelsen ansvarar för samordningen av kommunens verksamhet i enlighet med kommunstrategin. Kommunstrategin är det viktigaste styrmedlet för samordningen.

39 §

Slopande av 2 mom. kan övervägas. Momentet reglerar strategiprocessen som kommunerna själva bör få genomföra. Det finns en risk att man i kommunstrategin och dess beredningsprocess endast fokuserar på verksamhetsmiljön. Utvärderingen av strategin sker i praktiken i utvärderingsberättelsen och i budgetprocessen och behöver därför inte föreskrivas särskilt.

Motiveringen s. 135 (se utkastet till RP på finska), en mening bör läggas till i första stycket: I kommunerna kan det även behövas program för genomförandet av strategin och för styrningen av verkställandet.

48 §

Det är befogat att i den detaljerade motiveringen till 4 mom. 5 punkten slopa omnämmandet om att "riskhanteringen" hör till de interna tjänsterna.

Rubriken på **kapitel 12** föreslås lyda "Besluts- och förvaltningsförfarande".

127 §

1 mom. 6 punkten: För närvarande bereds en ändring av markanvändnings- och bygglagen som syftar till att göra markpolitiken till en av kommunens uppgifter, en uppgift som kommunerna också hittills skött utan att detta har föreskrivits om i lag. På så sätt anknyter köp, försäljning och utarrendering av fastigheter inte endast till kommunens uppgift att planera områdesanvändningen utan också till kommunens uppgift att sköta markpolitiken.

Det finns skäl att ändra 6 punkten så att slutet lyder: "... och denna verksamhet gäller skötseln av kommunens uppgift enligt markanvändnings- och bygglagen".

Också motiveringen till 6 punkten är bristfällig.