

En kommunallag för framtiden, SOU 2015:24

Utredningens förslag

Utredningen om en kommunallag för framtiden (SOU 2015:24), i fortsättningen benämnd utredningen, innehåller förslag om en ny kommunallag.

Juseks inledande synpunkter

Välfärden står inför stora utmaningar. Samhället blir allt mer komplext samtidigt som kraven på kvalitet och effektivitet i den offentliga sektorn är höga. Detta sätter fokus på vikten av kompetens hos välfärdens professioner. Att många medarbetare är på väg mot pension gör frågor som rör kompetens och kompetensförsörjning än viktigare. Jurister, ekonomer, samhällsvetare, personalvetare, systemvetare och kommunikatörer hör till akademiker- och fackförbundet Juseks medlemsgrupper. Många i Juseks medlemsgrupper arbetar i kommuner, landsting och regioner, ofta som specialister eller i ledande befattning. Juseks medlemsgrupper spelar en nyckelroll genom att lägga grunden för den välfärd, som sedan ”tas vidare” av andra yrkesgrupper, till exempel lärare, läkare, sjuksköterskor och hemtjänstpersonal. I många fall möter de också medborgarna mer direkt.

De professionella yrkesutövarnas strävan efter opartiskhet, saklighet och likabehandling är grundläggande i den offentliga förvaltningen. Det är av största betydelse med en självständig profession som klarar att upprätthålla dessa värden och också att hantera de målkonflikter som ibland kan uppstå, exempelvis i förhållande till den politiska majoriteten.

Jusek, vars medlemmar ofta arbetar professionellt med styrning, ledning och utvärdering, vill se ett ökat förtroende för kunskapen hos välfärdens olika professioner, däribland våra medlemsgrupper. Vi är därför positiva till att regeringen inlett ett arbete för att utveckla styrning och uppföljning i den offentliga sektorn. Jusek vill gärna vara en del av det fortsatta arbetet på området och önskar därför att bjudas in till den utredning som regeringen nu ska tillsätta och som vi hoppas ska bli parlamentarisk i syfte att undvika onödiga politiska läsningar i denna viktiga fråga.

Jusek välkomnar en ny modern kommunallag. Dagens lagstiftning är från år 1992 och det är hög tid med en uppdatering. Utredningens förslag innebär en förstärkt lagstiftning på flera viktiga punkter jämfört med idag. Förslagen, om de blir verklighet, kan tillsammans med andra åtgärder bland annat bidra till att kommuner, landsting och regioner är attraktiva arbetsgivare för de professioner som finns i välfärden, däribland Juseks medlemsgrupper.

Det krävs precis som utredningen konstaterar många olika slags kompetenser på den kommunala nivån för att hantera en allt mer komplex verksamhet. Hur många befattningar som finns varierar stort mellan kommuner och mellan landsting/regioner beroende på deras storlek. Uppgifterna är dock i allt väsentligt desamma. Detta sätter ljuset på en av de frågor Jusek driver, nämligen behovet av en reform i Sverige med målet större och färre kommuner. Detta i syfte att säkra kompetensförsörjning, kvalitet och effektivitet. Självklart ska det inte spela någon roll var man bor för att få välfärd och service av god kvalitet. Vi ser positivt på att regeringen avser att utreda frågan om kommunernas situation. Jusek anser att regeringen i uppdraget till en sådan utredning bör vara mycket tydlig med att förslag ska ges på större och färre kommuner. Jusek välkomnar även regeringens arbete med en reform med målet större och färre landsting/regioner.

I likhet med utredningen anser Jusek att följande värden bör utgöra utgångspunkter för regleringen i en ny kommunallag: demokrati, rättssäkerhet, professionalism och effektivitet. Juseks uppfattning är att dessa värden i många delar hänger ihop och att professionalism är en förutsättning för en väl fungerande demokrati med hög rättssäkerhet och god effektivitet.

I fortsättningen är Juseks inriktning i detta remissvar på de delar av utredningens förslag som är särskilt viktiga för våra medlemsgrupper. Det är förslagen i kapitel 6 (Styrning och uppföljning av verksamhet som bedrivs i egen regi) kapitel 8 (Förtroendevalda och anställda i en ny kommunallag), kapitel 9 (Breddad rekrytering till kommunala bolagsstyrelser) och kapitel 17 (En förbättrad kommunal revision). Jusek har synpunkter på dessa förslag och lämnar därutöver förslag på ett nytt stycke i utredningens förslag om en ny lagregel som rör kommundirektören. Vad gäller förslagen i övriga kapitel anser Jusek att de inte berör våra medlemsgrupper, berör dem enbart i mindre utsträckning eller indirekt. Jusek lämnar därför dessa förslag utan avseende. Vi vill dock betona att lagförslag som skapar förutsättningar för en effektivare verksamhet många gånger är till fördel för Juseks medlemmar.

Jusek lämnar därutöver ett förslag på en helt ny lagregel. Detta sist i vårt remissvar och under rubriken ”Bättre jämställdhet och mångfald i styrelser för kommunala bolag”

Jusek vill framhålla det viktiga att arbetet med att få en ny lagstiftning på plats sker skyndsamt, då förslagen på flera viktiga punkter innebär förbättringar jämfört med idag.

Styrning och uppföljning av verksamhet som bedrivs i egen regi (kapitel 6)

Utredningen har föreslagit att regioner, landsting och kommuner bör anta mål och riktlinjer för verksamhet som bedrivs i egen regi men som skulle kunna lämnas över till privata utförare samt att sådan verksamhet ska följas upp på liknande sätt som den verksamhet som bedrivs av privata utförare.

Jusek delar utredningens bedömning i dessa delar. Det är rimligt att styrning och uppföljning sker på ett likvärdigt sätt oavsett vem som för tillfället bedriver verksamheten.

I enlighet med vad Jusek har anfört i det inledande kapitlet är det överhuvudtaget betydelsefullt att frågor som rör styrning och uppföljning av den kommunala verksamheten ges ett ökat fokus. Tydliga mål och relevant uppföljning är viktigt för alla verksamheter. Dock behövs det i den offentliga sektorn mer av kvalitativa mål och kompetens hos medarbetar-

na måste värderas högre. Att olika verksamheter i regioner, landsting och kommuner så långt möjligt behandlas på ett likvärdigt sätt är också ett viktigt värde.

Jusek tillstyrker förslagen i detta kapitel.

Förtroendevalda och anställda i en ny kommunallag (kapitel 8)

Jusek är positiv till att de anställda ges ett särskilt kapitel i förslagen till en ny kommunallag.

Vidare instämmer Jusek i utredningens uppfattning att förhållandet mellan den politiska ledningen och den ledande tjänstemannen bör tydliggöras i en ny lag. Ökad tydlighet kan bland annat bidra till bättre arbetsformer mellan politiker och professionen, vilket också är något som utredningen har lyft fram som en positiv effekt med ökad tydlighet. Bättre arbetsformer kan i sin tur bidra till att minska den i dag relativt stora omsättningen av kommundirektörer. En tydligare rollfördelning är också något som efterfrågas av många av de ledande tjänstemännen själva, enligt vad som framgår av en enkätundersökning som Jusek låtit göra tillsammans med Kommundirektörsföreningen. I denna undersökning, som genomfördes maj-juni 2014, svarade 53 procent av de ledande tjänstemännen att de ansåg att de anställdas roll bör regleras i kommunallagen. (Knappt en tredjedel tyckte inte att rollen skulle regleras i lagstiftningen.)

Jusek har inget att invända mot förslaget att endast en person, i fortsättningen benämnd direktören, ska kunna ha den ledande ställningen bland personalen. Det finns flera fördelar med detta, bland annat när det gäller transparens både internt och externt.

Jusek har inte heller något emot att det i lagtexten anges att direktören är chef för förvaltningen under styrelsen, att direktören ansvarar för att det finns underlag till beslut i samtliga ärenden som styrelsen ska behandla samt att direktören ansvarar för att styrelsens beslut verkställs. I syfte att undvika oklarheter behöver dock i regeringens proposition tydligt framgå vad som är innebörden av detta och hur det ansvar som direktören har förhåller sig till det politiska ansvaret och till ansvaret hos en enskild tjänsteman när det till exempel gäller att tillämpa en rättsregel i ett enskilt fall. Här behövs en ökad tydlighet i propositionen jämfört med i utredningen.

Jusek är positiv till utredningens förslag om att det i lagtexten ska anges att styrelsen i en instruktion ska fastställa hur direktören ska leda förvaltningen samt direktörens övriga uppgifter. Instruktionen har ett värde i sig genom att arbetet med att utforma instruktionen ger möjlighet till en dialog mellan politiker och direktören om förväntningar och om vad som ligger i uppdraget. Därför är det viktigt att en ny instruktion arbetas fram och fastställs vid varje mandatperiods början samt varje gång en ny direktör anställs även om detta sker under en pågående mandatperiod. Detta bör framgå direkt av lagtexten. Jusek vill därför att ett nytt sista stycke införs i ”7 kap § 2” med följande innebörd.

”Styrelsen ska fastställa en ny instruktion nära efter en mandatperiods början samt nära efter att en ny direktör har anställts om direktören anställs vid ett senare tillfälle än nära efter en mandatperiods början.”

I propositionen bör anges att den nya instruktionen ska vara godtagen av den direktör som har att arbeta efter den.

Vad som anges med ”nära efter” i lagtexten får bedömas i varje enskilt fall, men det bör inte röra sig om mer än några månader efter att en ny majoritet har bildats eller efter att en ny direktör har anställts.

Det kan diskuteras om man i lagtexten också borde ange *vad* instruktionen ska innehålla. Jusek ser det dock som en fördel att detta lämnas till den kommunala nivån att bestämma om. Däremot bör i propositionen anges exempel på såväl vissa frågor som instruktionen *bör* innehålla som vissa frågor som instruktionen *kan* innehålla. Det bör i propositionen särskilt anges att denna uppräkningslista inte är uttömmande. Vem som ska ha medarbetarsamtal med direktören och med vilka intervaller dessa medarbetarsamtal ska äga rum är en fråga som Jusek anser bör ingå i instruktionen.

Instruktionen ska följas upp för att säkerställa att arbetet sker efter instruktionen. Vid behov ska det vara möjligt att fastställa en ny instruktion, utan att det sker i samband med att en ny majoritet tillträder eller en ny direktör anställs.

Precis som utredningen anger finns inget hinder för att styrelsen beslutar om en instruktion även vad gäller förvaltningschefer. Jusek delar dock utredningens uppfattning att detta bör vara valfritt för kommuner, landsting och regioner.

Jusek anser – också i likhet med utredningen – att nackdelarna med en reglering i kommunallagen av de anställdas beslutanderätt överväger fördelarna. Utredningen har på ett bra sätt redogjort för dessa nackdelar. De anställdas beslutanderätt bör därmed även fortsättningsvis utgå från nämnderna.

Jusek tillstyrker förslagen i de delar de innebär förenklingar av reglerna om delegation av beslutanderätt till de anställda.

Jusek anser i likhet med utredningen att skäl inte föreligger att ändra ordningen på så vis att en anställd ska kunna få en avvikande mening antecknad även i sådana ärenden hos myndigheter i kommuner, landsting och regioner där besluten kan överklagas genom laglighetsprövning. Det bör dock särskilt i propositionen anges att anställda som arbetat fram underlaget till ett beslut ska ha möjlighet att ange sin uppfattning i den fråga som är föremål för beslut i detta underlag.

Jusek lämnar förslagen i detta kapitel i de delar de avser förtroendevalda utan avseende. Vad gäller förslagen i detta kapitel i övrigt har Jusek inga invändningar.

Breddad rekrytering till kommunala bolagsstyrelser (kapitel 9)

Jusek är positiv till utredningens förslag om breddad rekrytering till kommunala bolagsstyrelser. Personer med specialistkompetens, och utan partipolitisk bakgrund, fyller redan idag en viktig funktion i styrelser till kommunala bolag. De bör i enlighet med utredningens förslag kunna utses på enklare sätt än idag.

Jusek har inget att invända emot förslaget om att fullmäktige ska anta riktlinjer i vilka det ska anges vilken kompetens och erfarenhet styrelseledamöterna ska ha med hänsyn till bolagets verksamhet. Jusek vill betona att en person med till exempel juridisk, ekonomisk eller

samhällsvetenskaplig kompetens kan ha mycket att tillföra i styrelsen för ett kommunalt bolag oavsett vilket område som bolaget verkar inom.

Jusek har inte heller något att invända mot förslagen i detta kapitel i övrigt.

En förbättrad kommunal revision (kapitel 17)

När det gäller den kommunala revisionen vill utredningen behålla dagens system. Det innebär att de förtroendevalda revisorerna även fortsättningsvis ska ha det övergripande ansvaret för all form av granskning, såväl vad gäller effektivitetsrevision som redovisningsrevision.

Här har Jusek en annan uppfattning. Jusek tror på kompetens som nyckeln till väl fungerande verksamheter och vill därför se en oberoende och professionell kommunal revision. Dagens ordning, då politiker granskar politiker, kan ifrågasättas ur ett rättssäkerhetsperspektiv och det medför problem vid ansvarsutkrävande. Dagens ordning kan också ifrågasättas ur ett effektivitetsperspektiv. Behov av såväl ekonomisk som samhällsvetenskaplig och juridisk kompetens gör sig gällande vad gäller effektivitetsrevision och skulle bidra till en effektivare revision. När det gäller redovisningsrevision är ekonomisk kompetens särskilt viktigt.

Inom staten är revisionen oberoende och professionell. Riksrevisionen granskar de statliga myndigheterna. Utredningen borde ha gett förslag på en lösning av det slaget också för kommuner, landsting och regioner.

Jusek anser att regeringen bör tillsätta en särskild utredning med uppdrag att ta fram en modell för en oberoende och professionell kommunal revision.

Utredningen har gett vissa förslag på åtgärder för att stärka oberoende och professionalitet i den nuvarande ordningen. Det handlar bland annat om att tydliggöra möjligheten för de sakkunniga att yttra sig när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen och att föreskriva att ordföranden i revisionen ska utses från den politiska minoriteten. Detta är bra förslag, men av mindre karaktär, och Juseks principiella hållning kvarstår - att revisionen ska vara oberoende och professionell. En särskild utredning om detta bör tillsättas snarast.

Bättre jämställdhet och mångfald i styrelser för kommunala bolag

Jusek anser att det är problematiskt att det fortfarande endast är 26 procent av ledamöterna i de kommunala bolagens styrelser som är kvinnor (2011 års siffror). Det är betydligt sämre än vad som är fallet i de bolag som förvaltas av Regeringskansliet, där varje kön har minst 40 procent av platserna. Detta – att varje kön i de statliga bolagen ska ha minst 40 procent – är något som anges i regeringens ägarpolicy.

Hela det offentliga Sverige bör gå före och visa vägen. Jusek vill därför att fullmäktige ska anta riktlinjer i vilka redovisas på vilket sätt man arbetar för att stimulera en jämn balans mellan kvinnor och män i de kommunala bolagen. Jusek förordar alltså inte ett krav på kvotering, utan ett krav på riktlinjer i vilka åtgärder redovisas. I dessa riktlinjer bör även anges på vilket sätt man arbetar för att stimulera till en ökad mångfald vad gäller ledamöter med olika bakgrund och kompetens. Jusek anser inte att kravet på riktlinjer innebär en begränsning av det kommunala självstyret.

En invändning mot Juseks förslag skulle kunna vara att många av ledamöterna i de kommunala bolagen har partipolitisk bakgrund till skillnad från vad som gäller i de statliga bolagen. Det är, enligt vår uppfattning, emellertid inte ett skäl mot krav på riktlinjer. Även om det är de politiska partierna som ansvarar för nomineringsprocessen av de politiska ledamöterna, finns möjlighet till samordning på frivillig grund kring frågor som rör jämställdhet och mångfald. Ett sätt är också att partierna kommer överens om att i sitt nomineringsarbete eftersträva en jämn könsbalans och en förbättrad mångfald. Det finns också redan i dag ledamöter utan partipolitisk grund i styrelser för kommunala bolag. Denna andel kan förväntas öka om utredningens förslag om ökad bredd i det statliga bolagen blir verklighet.

En bra könsbalans och mångfald i de kommunala bolagens styrelser är viktig i sig självt och kan i förlängningen också påverka balansen i andra styrelser samt jämställdheten och mångfalden i samhället i stort.

Mot denna bakgrund vill Jusek att en särskild lagregel införs med följande innebörd.

Fullmäktige ska anta riktlinjer i vilka anges åtgärder som vidtas för att stimulera till en jämn könsbalans och en bra bredd vad gäller ledamöter med bakgrund från olika länder i styrelserna för de kommunala bolagen.

Jusek

Magnus Hedberg
Vd

Karin Sedvall
Opinionsbildare, samhällspolitiska avdelningen