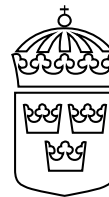


Regeringens proposition

2023/24:52



Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för
utförare av kommunal verksamhet

Prop.
2023/24:52

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 14 december 2023

Ebba Busch

Erik Slottner
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition föreslår regeringen att det program med mål och riktlinjer som fullmäktige enligt 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) ska anta för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare även ska omfatta verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner i egen regi eller av sådana juridiska personer som anges i 10 kap. 2–4 och 6 §§ kommunallagen. Syftet med propositionens förslag är att det för sådan verksamhet så långt det är möjligt ska råda likvärdiga villkor för privata utförare och kommuner och regioner.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|---|----|
| 1 | Förslag till riksdagsbeslut | 3 |
| 2 | Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)..... | 4 |
| 3 | Ärendet och dess beredning | 5 |
| 4 | Bakgrund och gällande rätt | 5 |
| 4.1 | Kommuners och regioners uppföljning och kontroll av privata utförare | 5 |
| 4.2 | Utredningen om en kommunallag för framtiden | 6 |
| 4.3 | Tillkännagivande om likvärdiga krav för verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner i egen regi eller av privata utförare | 7 |
| 4.4 | Kommuners och regioners styrning och kontroll av den egna verksamheten | 7 |
| 5 | Det ska gälla likvärdiga krav på mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet | 8 |
| 6 | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser..... | 14 |
| 7 | Konsekvenser..... | 14 |
| 7.1 | Allmänt om förslagets konsekvenser och alternativa lösningar..... | 14 |
| 7.2 | Konsekvenser för kommuner och regioner | 14 |
| 7.3 | Övriga konsekvenser..... | 15 |
| 8 | Författningskommentar..... | 16 |
| Bilaga 1 | Sammanfattning av promemorian Likvärdiga krav och riktlinjer för alla utförare av kommunal verksamhet | 17 |
| Bilaga 2 | Promemorians lagförslag..... | 18 |
| Bilaga 3 | Förteckning över remissinstanserna | 19 |
| Bilaga 4 | Lagrådsremissens lagförslag | 20 |
| Bilaga 5 | Lagrådets yttrande | 21 |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 december 2023 | 23 |

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2023/24:52

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i kommunal-
lagen (2017:725).

2 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §

Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.

I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Om kommunala angelägenheter utförs av privata utförare, ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer som gäller för samtliga utförare av sådana angelägenheter.

I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn i de privata utförarnas verksamhet ska tillgodoses.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

I mars 2023 remitterade Finansdepartementet departementspromemorian Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för alla utförare av kommunal verksamhet. En sammanfattning av promemorian och dess lagförslag finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2023/01006). I promemorian föreslås att det program med mål och riktlinjer som fullmäktige enligt 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) ska anta för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare även ska omfatta verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner i egen regi.

I denna proposition behandlas promemorians förslag.

Tillkännagivande

Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen anfört att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett lagförslag som innebär att skyldigheten för fullmäktige att anta ett program med mål och riktlinjer för privata utförare även ska omfatta verksamhet som bedrivs i egen regi (bet. 2016/17:KU30 punkt 13, rskr. 2016/17:335). Regeringen har i sina årliga redogörelser för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen redogjort för vilka åtgärder regeringen hittills har vidtagit med anledning av detta tillkännagivande (skr. 2017/18:75, skr. 2018/19:75, skr. 2019/20:75, skr. 2020/21:75, skr. 2021/22:75 och skr. 2022/23:75).

Genom propositionens förslag får riksdagens tillkännagivande anses tillgodosett. Tillkännagivandet är därmed slutbehandlat.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 19 oktober 2023 att inhämta Lagrådets yttrande över förslaget i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet avstyrkte förslaget. Lagrådets synpunkter bemöts i avsnitt 5.

4 Bakgrund och gällande rätt

4.1 Kommuners och regioners uppföljning och kontroll av privata utförare

Enligt 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) ska fullmäktige i kommuner och regioner anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Programmet ska antas för varje mandatperiod. Av propositionen Privata utförare av kommunal verksamhet (prop. 2013/14:118 s. 51) framgår att syftet med skyldigheten är att förtydliga kommunernas och regionernas ansvar att systematiskt följa upp och kontrollera privata utförares verksamhet.

Med privata utförare avses enligt 10 kap. 7 § kommunallagen en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet enligt 10 kap. 1 § i samma lag. Av propositionen En ny kommunallag (prop. 2016/17:171 s. 421) framgår att en privat utförare kan vara t.ex. ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en fysisk person. Även idéburna organisationer och kooperativa föreningar kan vara privata utförare. Regleringen omfattar dock inte kommunala företag, dvs. hel- eller delägda kommunala bolag, eller sådana stiftelser eller föreningar som avses i 10 kap. 6 § kommunallagen. Eftersom enskilda huvudmän för fristående skolor får sitt godkännande av Statens skolinspektion, och inte ingår något avtal med kommunen enligt 10 kap. 1 § kommunallagen, är de inte heller privata utförare i kommunallagens mening. Även om det formellt sett är den kommun där en förskoleutbildning ska bedrivas som handlägger ärendet om godkännande, räknas vidare inte enskilda huvudmän för fristående förskolor som privata utförare eftersom det inte heller för dessa ingås något avtal med kommunen.

4.2 Utredningen om en kommunallag för framtiden

De nuvarande bestämmelserna om uppföljning och kontroll av privata utförare bygger på ett förslag som Utredningen om en kommunallag för framtiden lämnade i delbetänkandet Privata utförare – kontroll och insyn (SOU 2013:53 s. 121). Enligt utredningen fanns det mycket som talade för att sådan verksamhet som kommuner och regioner bedriver i egen regi, men som skulle kunna lämnas över till privata utförare, så långt det är möjligt bör följas upp och även i övrigt behandlas på ett likvärdigt sätt som den verksamhet som bedrivs av privata utförare. Utredningen föreslog emellertid inte att den nya regleringen skulle omfatta verksamhet av detta slag, eftersom det ansågs ligga utanför utredningens uppdrag (samma betänkande s. 128 och 129). Utredningens delbetänkande remissbehandlades. Flera remissinstanser, bl.a. Almega, Företagarna, Konkurrensverket, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges Kommuner och Regioner och Vårdföretagarna, framhöll vikten av att följa upp all verksamhet oavsett om den bedrivs av en kommun eller region i egen regi eller av privata utförare.

Regeringen beslutade därefter om tilläggsdirektiv (dir. 2013:100) till utredningen, som innebar att utredningen bl.a. skulle överväga om och hur kommunallagen skulle kunna göras mer konkurrensneutral avseende uppföljning och kontroll av olika utförare av kommunal verksamhet.

I sitt slutbetänkande En kommunallag för framtiden anförde utredningen att det är angeläget att kommuner och regioner ställer upp liknande mål och riktlinjer för, samt följer upp, den verksamhet som de bedriver i egen regi på ett sådant sätt att medborgarnas berättigade förväntningar på en god kvalitet uppfylls (SOU 2015:24 s. 221 och 222). För att göra uppföljningen och kontrollen konkurrensneutral föreslog utredningen därför att skyldigheten för fullmäktige att anta ett särskilt program med mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare även skulle omfatta styrning och uppföljning av verksamhet i egen regi. Utredningen föreslog vidare att det i programmet skulle anges hur sådana mål

och riktlinjer samt föreskrifter i lag eller annan författning skulle följas upp. Vad gällde kommuners och regioners egen verksamhet skulle programmet endast omfatta sådan verksamhet som får utföras av privata utförare (samma betänkande s. 223–227).

Slutbetänkandet remissbehandlades och en majoritet av remissinstanserna tillstyrkte eller hade inget att invända mot utredningens förslag. Den dåvarande regeringen valde dock att inte gå vidare med förslaget. Regeringen anförde bl.a. att kommuner och regioner redan med den nuvarande lagstiftningen har goda möjligheter att utöva kontroll och uppföljning inom verksamhet som bedrivs i egen regi, samt att kommuners och regioners medlemmar har rätt att förvänta sig att det ska finnas fungerande rutiner för uppföljning, oavsett om det rör sig om verksamhet som bedrivs i egen regi eller av privata utförare (prop. 2016/17:171 s. 171 och 172).

4.3 Tillkännagivande om likvärdiga krav för verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner i egen regi eller av privata utförare

I samband med behandlingen av förslaget till en ny kommunallag (prop. 2016/17:171) tillkännagav riksdagen för regeringen att fullmäktiges skyldighet att anta program med mål och riktlinjer för verksamhet som bedrivs av privata utförare även bör omfatta verksamhet som bedrivs i egen regi. Vidare angavs att den närmare avgränsningen av programskyldigheten behöver analyseras ytterligare och att regeringen bör göra en sådan analys och därefter återkomma till riksdagen med nödvändiga lagförslag (bet. 2016/17:KU30 punkt 13, rskr. 2016/17:335).

4.4 Kommuners och regioners styrning och kontroll av den egna verksamheten

Det finns sedan tidigare bestämmelser i kommunallagen om mål och riktlinjer för den verksamhet som bedrivs i egen regi. Enligt 5 kap. 1 § kommunallagen beslutar fullmäktige mål och riktlinjer för verksamheten. Med detta avses beslut i sådana övergripande frågor som har betydelse för den kommunala verksamheten i stort, t.ex. finanspolitiska riktlinjer och beslut om verksamhetsinriktningen på olika områden. Detta hindrar inte att nämnder som har ansvaret för ett visst område formulerar mål för verksamheten. Det som förbehålls fullmäktige är de övergripande frågorna (prop. 2016/17:171 s. 327 och 328).

De mål och riktlinjer som fullmäktige beslutar för den kommunala verksamheten enligt 5 kap. 1 § kommunallagen omfattar all verksamhet i kommunen eller regionen. Sådan verksamhet kan vara tillsynsverksamhet, tillståndsgivning, övrig myndighetsutövning m.m., men också den verksamhet som nämnderna utför i egen regi och som kan vara obligatorisk eller frivillig för kommuner och regioner (SOU 2015:24 s. 224).

Av 6 kap. 6 § kommunallagen framgår att nämnderna, var och en inom sitt område, ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och

riktlinjer som fullmäktige har bestämt och de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Socialnämnden ska t.ex. enligt 3 kap. 3 a § socialtjänstlagen (2001:453) se till att det finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom socialtjänstens verksamhet rörande barn och unga.

5 Det ska gälla likvärdiga krav på mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet

Regeringens förslag: Om kommunala angelägenheter utförs av privata utförare, ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer som gäller för samtliga utförare av sådana angelägenheter. I programmet ska det också anges hur sådana mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn i de privata utförarnas verksamhet ska tillgodoses.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens. Promemorians förslag har dock en något annorlunda redaktionell och språklig utformning.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Askersunds kommun, Båstads kommun, Eslövs kommun, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Umeå, Inspektionen för vård och omsorg, Kammarrätten i Stockholm, Karlstads kommun, Krokoms kommun, Kungsörs kommun, Norrköpings kommun, Region Blekinge, Region Värmland, Region Östergötland, Socialstyrelsen, Statskontoret, Svenska institutet för europapolitiska studier, Vårdföretagarna* och *Återvinningsindustrierna*, tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. *Lunds kommun* anser att förslaget främjar likvärdighet i kommunal verksamhet, oberoende av driftsform. Enligt kommunen kommer förslaget inte att medföra några betydande konsekvenser för kommunens ekonomi eller administration eftersom det ger ett stort utrymme för kommuner och regioner att själva avgöra på vilken nivå styrningen och uppföljningen ska läggas. Enligt *Sollentuna kommun* inskränker förslaget inte den kommunala självstyrelsen i någon betydande omfattning, eftersom det inte inverkar på kommunens rådighet över nivån av uppföljning. *Fagersta kommun* anser att förslaget främjar kommunernas och regionernas kvalitetsarbete. Enligt *Region Jämtland Härjedalen* bidrar förslaget till att medborgarnas berättigade förväntningar på en god kvalitet uppfylls även för verksamhet i egen regi. *Region Skåne* menar att förslaget långsiktigt medför ökade förutsättningar för att utveckla en mer ändamålsenlig uppföljning och kontroll, som på en strategisk nivå kan bidra till en ökad likvärdighet i jämförelser, riktning och ansvarsutkrävande för all verksamhet som är offentligt finansierad. Enligt *Markaryds kommun* är det angeläget att likvärdiga villkor ska gälla oavsett om verksamheten utförs av privata utförare eller av kommuner och regioner i egen regi. *Almega, Famna, Fremia* och *Svenska Vård* m.fl. anser att likvärdig hantering av kommunala angelägenheter som utförs av kommuner

och regioner i egen regi och av privata utförare är av central betydelse för att skapa konkurrensneutralitet mellan de olika utförarna. Enligt *Svenskt Näringsliv* bör man i så stor utsträckning som möjligt söka konkurrensneutralitet mellan olika utförare trots att de agerar under olika lagar.

Region Uppsala ställer sig positiv till förslaget, men menar att det i praktiken kan vara svårt att uppnå likvärdiga villkor när det kommer till uppföljning, eftersom de rättsliga förutsättningarna ser olika ut. Regionen bedömer att förslaget kan leda till viss ökad administration och därmed ökade kostnader. *Jönköpings kommun* utgår från att staten ersätter kommunerna om förslaget innebär en högre grad av kontroll och uppföljning. *Karlstads kommun* efterfrågar ett förtydligande av om skyldigheten omfattar all verksamhet som bedrivs av privata utförare eller enbart sådan verksamhet som har överlämnats till en privat utförare genom upphandling. *Konkurrensverket* anser att förslaget kan bidra till att skapa bättre möjligheter för kommuner och regioner att bedriva ett strategiskt arbete med att följa upp och kontrollera sin verksamhet. Enligt myndigheten måste dock målen och riktlinjerna anpassas efter de lagar och regler som respektive verksamhet omfattas av. *Ljungby kommun* ser positivt på förslaget, men menar att det kan medföra ökad administration på ett område som redan är reglerat. *Lunds universitet (juridiska fakulteten)* anser att proportionalitetsbedömningen behöver förtydligas.

Några remissinstanser, bl.a. *Avfall Sverige*, *Skövde kommun* och *Statens skolinspektion*, avstyrker förslaget. Dessa menar i huvudsak att förslaget är obehövligt. Enligt *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* är förslaget inte ändamålsenligt eftersom det är fråga om verksamheter som skiljer sig åt vad gäller styrning, uppdrag och ansvar. Förslaget förutsätter enligt SKR ytterligare administrativa krav, som innebär både kostnader och ett ingrepp i kommuners och regioners egen styrning. *Eskilstuna kommun*, *Luleå kommun*, *Malmö kommun*, *Mörbylånga kommun* och *Region Stockholm* m.fl. menar att kommuner och regioner redan har ett reglerat styrnings- och uppföljningsansvar för all verksamhet och att förslaget medför ökad administration. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att det inte har redovisats något behov för den föreslagna ändringen. Enligt LO finns det inte förutsättningar för att ha samma mål för dessa olika utförare. Enligt *Uppsala universitet (juridiska fakulteten)* är det en märklig ordning att fullmäktige i ett program ska besluta hur en nämnds tillsyn av den egna verksamheten ska gå till. Det riskerar enligt myndigheten att komplicera frågan om både det rättsliga och politiska ansvaret för kommuners och regioners verksamhet.

Skälen för regeringens förslag

Det bör gälla likvärdiga krav på mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet

Den nuvarande skyldigheten för fullmäktige att anta ett program för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare omfattar inte sådana angelägenheter som kommuner och regioner sköter i egen regi eller genom sådana juridiska personer som anges i 10 kap. 2–4 och 6 §§ kommunallagen. Även om det finns bestämmelser i kommunallagen som reglerar kommuners och regioners ansvar för att följa upp den egna verksamheten sak-

nas det en reglering som på liknande sätt uppställer en skyldighet att formulera riktlinjer för den egna verksamheten.

Den nuvarande regleringen av programmet för verksamhet som bedrivs av privata utförare innebär endast att det finns en bestämd form för hur mål och riktlinjer avseende verksamheten ska fastställas. Skyldigheten att upprätta ett program reglerar alltså inte vilka mål och riktlinjer som bör finnas. Skälet till detta är att styrningen av privata utförare, till skillnad från kommunal verksamhet som bedrivs i egen regi, utgår från ett avtalsförhållande där både kommunen och den privata utföraren är bunden av avtalets innehåll. Detta kan i sin tur medföra att mål och riktlinjer för verksamhet i egen regi och de privata utförarnas verksamhet inte alltid kommer att kunna överlappa. Regeringen anser dock, i likhet med bl.a. *Almega*, *Famna*, *Fremia*, *Markaryds kommun*, *Svenska Vård* och *Svenskt Näringsliv*, att det är viktigt att verksamhet som finansieras av kommuner och regioner i detta avseende behandlas så likvärdigt som möjligt, oavsett om verksamheten bedrivs av kommuner och regioner i egen regi eller av privata utförare. Detta för att öka fokus på kvalitet genom utvecklad konkurrensneutralitet mellan de olika utförarna. Sett ur ett medborgarperspektiv är det vidare viktigt att medborgarna kan förvänta sig att kommuner och regioner bedriver ett likvärdigt uppföljningsarbete. På så sätt ökar, precis som *Region Jämtland Härjedalen* påpekar, medborgarnas tillgång till tjänster av god kvalitet. Regeringen anser därför, till skillnad från bl.a. *Avfall Sverige*, *Region Stockholm* och *Statens skolinspektion*, att det bör gälla likvärdiga krav på mål och riktlinjer för samtliga utförare av kommunal verksamhet.

I promemorian förs ett resonemang om att ett tänkbart alternativ för att uppnå likvärdiga villkor skulle kunna vara att ta bort kravet på program i 5 kap. 3 § kommunallagen. Regeringen anser dock att det är av stor vikt att alla kommuner och regioner systematiskt arbetar med frågan om kontroll och uppföljning av privata utförare (prop. 2013/14:118 s. 51). Programmen bidrar vidare till att skapa bättre möjligheter för kommuner och regioner att bedriva ett strategiskt arbete med att följa upp och kontrollera sin verksamhet, särskilt om det omfattar alla utförare av de olika verksamheterna. Skyldigheten att anta ett program innebär vidare inte i sig några krav på den verksamhet som bedrivs. Skyldigheten säkerställer däremot att fullmäktige tar ställning till vilka mål och riktlinjer som, utöver författningskrav, ska ställas upp och hur uppfyllelsen av dessa ska följas upp. Mot denna bakgrund framstår en utökning av programmets tillämpning som en mer ändamålsenlig väg för att uppnå likvärdiga villkor. Regeringen anser således att skyldigheten för fullmäktige att anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare även bör gälla verksamhet i egen regi eller verksamhet som utförs av sådana juridiska personer som anges i 10 kap. 2–4 och 6 §§ kommunallagen. För att regleringen ska vara konkurrensneutral behöver den dock endast omfatta sådana angelägenheter som fullmäktige enligt 10 kap. 1 § kommunallagen har beslutat att privata utförare ska kunna ombesörja.

När det gäller skyldigheten att i programmet ange hur allmänhetens insyn ska tillgodoses bör den endast omfatta de privata utförarnas verksamhet. För den verksamhet som bedrivs av kommuner eller regioner i egen regi gäller offentlighetsprincipen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (se 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]), vilket ger all-

mänheten en rätt till insyn i och tillgång till information om verksamheten. Verksamhet som bedrivs av privata utförare omfattas som huvudregel inte av offentlighetsprincipen och det behöver därför särskilt anges i programmet hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Kravet innebär att fullmäktige ska anta övergripande riktlinjer för vilken insyn allmänheten ska ha i de privata utförarnas verksamhet avseende den aktuella kommunala angelägenheten (jfr prop. 2013/14:118 s. 95).

Det aktuella förslaget innebär endast att ett program ska antas men ställer inga krav på programmets exakta utformning. Regeringen anser därför, till skillnad från bl.a. *Region Uppsala* och *SKR*, att förslaget endast medför en mindre ötkad administrativ börda, med ingen eller marginell påverkan på kommunernas och regionernas kostnader (se avsnitt 7.2). När det gäller *Karlstads kommuns* efterfrågade förtydligande av vilken verksamhet som omfattas av skyldigheten, kan konstateras att skyldigheten ska tillämpas på samma sätt som tidigare med den skillnaden att den omfattar all skötsel av kommunala angelägenheter och inte enbart privata utförare (se avsnitt 8).

Innehållet i programmet

Enligt regeringen bör den nya regleringen tillämpas på samma sätt som den nuvarande skyldigheten, med den skillnaden att den även ska gälla för verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner i egen regi. Programmet kan t.ex. innebära att miljö- och jämställdhetskrav ställs på verksamheten eller mer verksamhetsspecifika målsättningar som anger vilka resultat som förväntas uppnås (prop. 2013/14:118 s. 95 och prop. 2016/17:171 s. 330). De mål och riktlinjer som tas fram bör anges i ett gemensamt program, som omfattar verksamhet som bedrivs både av kommuner och regioner i egen regi och av privata utförare. Programmet bör så långt det är möjligt ange samma mål och kvalitetsindikatorer, även om den konkreta uppföljningen kan se olika ut med anledning av de skillnader som följer av att relationen med de privata utförarna är reglerad i avtal.

Uppföljningen kan bestå av en rad åtgärder, som att samla in information om verksamhetens resultat, analysera resultaten, återföra resultaten till de berörda enheterna samt utkräva ansvar. Processerna vid uppföljning bör vara så lika som möjligt. I den utsträckning skillnader förekommer bör dessa vara sakligt motiverade. Om det exempelvis görs oannonserade besök hos privata utförare bör det också göras sådana besök i den verksamhet som bedrivs i egen regi. Även i övrigt bör, så långt det är möjligt, samma metoder tillämpas vid all uppföljning. Samtidigt kräver verksamhet som bedrivs av privata utförare särskilda överväganden. Krav måste normalt ställas i förväg i förfrågningsunderlaget inför att verksamheten upphandlas. Frågor om hur insynen ska garanteras kräver också särskilda överväganden när verksamheten bedrivs av privata utförare. Trots att de rättsliga förutsättningarna för uppföljning ser olika ut bedömer regeringen dock, till skillnad från bl.a. *LO*, att det inte finns några hinder mot att ha samma övergripande mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter oavsett utförare. Förslaget bedöms inte heller, som *Uppsala universitet (juridiska fakulteten)* menar, riskera att leda till några oklarheter vad gäller det rättsliga och politiska ansvaret för kommuners och regioners verksamhet.

Varje nämnd ansvarar enligt 6 kap. 6 § kommunallagen för uppföljning och kontroll på sina respektive områden. Riktlinjerna från fullmäktige får därför inte bli så detaljerade att de fråntar nämnderna deras ansvar för att utföra kontroll och uppföljning. Vidare måste programmet givetvis anpassas till de författningskrav som kan gälla för verksamheten.

Det finns redan ett stort antal styrande dokument i kommuner och regioner som innehåller mål och riktlinjer av olika slag. Vissa av dessa tas fram inom ramen för budgetprocessen. En del är av mer övergripande slag och tas fram av fullmäktige, medan andra utarbetas på nämndnivå. Förslaget är inte avsett att innebära att kommuner och regioner ska ställa ytterligare krav om fullmäktige redan har formulerat mål och riktlinjer för den verksamhet som bedrivs av privata utförare. I sådant fall kan befintliga mål och riktlinjer tas in i det nya programmet som även omfattar kommunens eller regionens egen verksamhet.

Förslaget är nödvändigt för att likvärdiga krav ska gälla

Enligt 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. I 14 kap. 1 § regeringsformen anges att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Enligt 2 § sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även andra angelägenheter som bestäms i lag. I 3 § föreskrivs att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Den kommunala självstyrelsen är inte absolut. Regeringsformen ger stöd för att riksdagen genom lag bestämmer bl.a. kommunernas och regionernas befogenheter och åligganden. Graden av självstyrelse avgörs ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn (se bl.a. prop. 1990/91:117 s. 22 och 23 och bet. 2016/17:KU10 s. 85 och 86). Det huvudsakliga syftet med 14 kap. 3 § regeringsformen, som innebär att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen, är att intresset av kommunal självstyrelse ska ställas mot de intressen som ligger bakom lagförslaget. Den slutliga bedömningen av hur denna prövning faller ut görs av riksdagen i samband med att den tar ställning till förslaget (se prop. 2009/10:80 s. 212 och 213).

Förslaget innebär en ny skyldighet för kommuner och regioner, och utgör därmed en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. En sådan inskränkning bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Den inskränkning som regleringen innebär ska således vägas mot intresset av att införa den. Syftet med förslaget är att det så långt det är möjligt ska råda likvärdiga villkor för privata utförare och kommuner och regioner. *Lagrådet* anser att det inte framgår att de föreslagna lagändringarna är nödvändiga för att uppnå likvärdiga villkor. Enligt *Lagrådet* innebär förslaget därför en otillåten inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Kommuner och regioner har redan i dag en skyldighet att följa upp sina verksamheter. Enligt 5 kap. 1 § kommunallagen beslutar fullmäktige

vidare, som Lagrådet konstaterar, om mål och riktlinjer för kommunens eller regionens verksamhet. Det som förbehålls fullmäktige är dock beslut i sådana övergripande frågor som har betydelse för den kommunala verksamheten i stort, såsom finanspolitiska riktlinjer och beslut om verksamhetsinriktningen på olika områden (prop. 2016/17:171 s. 327 och 328). Förslaget avser i stället mål och riktlinjer för specifika kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Även om förslaget i vissa fall, som Lagrådet påpekar, skulle kunna fullgöras genom att redan beslutade mål och riktlinjer för den egna verksamheten flyttas över till programmet, finns det i dag ingen skyldighet att ha sådana mål och riktlinjer som nu föreslås. De bestämmelser om mål och riktlinjer som i dagsläget finns i kommunallagen bedöms således inte vara tillräckliga för att uppfylla förslagets syfte att det så långt det är möjligt ska gälla likvärdiga villkor för privata utförare och kommuner och regioner.

Av 11 kap. 1 § kommunallagen framgår att kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§. Med god ekonomisk hushållning avses även andra aspekter än de av rent ekonomisk karaktär. För att kommuner och regioner ska kunna möta kraven på den kommunala verksamheten ska både verksamhet och ekonomi genomsyras av en god ekonomisk hushållning både i ett kort- och långsiktigt perspektiv (se prop. 2003/04:105 s. 10–12). Det innebär att kommuner och regioner redan i dag, för att kunna möta kraven på en god ekonomisk hushållning, behöver formulera övergripande mål och riktlinjer för verksamhet i egen regi. Även om inte heller detta motsvarar det krav på mål och riktlinjer som nu föreslås, kan det underlätta kommunernas och regionernas arbete med att ta fram det nya programmet.

Det finns inte något hinder mot att programmet revideras eller uppdateras oftare än en gång per mandatperiod om det bedöms nödvändigt (jfr prop. 2016/17:171 s. 329). Förslaget innebär vidare inte att mål och riktlinjer för verksamhet som bedrivs av privata utförare och verksamhet i egen regi alltid måste vara exakt desamma. Skillnader kan i vissa fall vara sakligt motiverade, även om syftet med förslaget är att det så långt det är möjligt ska råda likvärdiga villkor. Den föreslagna utvidgningen för fullmäktige att anta ett program med mål och riktlinjer ställer inte heller några krav på hur programmet ska utformas eller hur verksamheten ska följas upp.

Regeringen bedömer således, till skillnad från bl.a. *SKR*, att kommuners och regioners möjligheter att styra eller följa upp sin verksamhet i egen regi inte kommer att påverkas nämnvärt. Däremot bedöms förslaget utgöra en liten inskränkning i den kommunala självstyrelsen, eftersom kommunerna och regionerna åläggs en ny skyldighet att i ett program uppställa krav på mål och riktlinjer. Regeringen anser dock, till skillnad från Lagrådet, att de föreslagna lagändringarna är nödvändiga för att likvärdiga villkor ska gälla oavsett om verksamheten utförs av privata utförare eller av kommuner och regioner i egen regi. Förslaget innebär vidare endast en mindre utökad administrativ börda för kommuner och regioner och syftet bedöms inte kunna uppfyllas genom mindre ingripande åtgärder. Förslaget bedöms därför vara proportionerligt i förhållande till den lilla inskränkning i den kommunala självstyrelsen som det medför.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2024.

Regeringens bedömning: Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2024.

Remissinstanserna: Endast en remissinstans yttrar sig särskilt över förslaget. Enligt *Regelrådet* kommer den tid som kommuner och regioner har för att anpassa verksamheten till den nya regleringen att vara tämligen begränsad efter att riksdagen har behandlat förslaget.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Det är angeläget att de föreslagna lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Som *Regelrådet* konstaterar är det dock viktigt att kommunerna och regionerna ges viss tid att anpassa sig efter den nya regleringen. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att ett rimligt datum för ikraftträdande av lagändringarna är den 1 juli 2024. De föreslagna ändringarna bör därför träda i kraft vid denna tidpunkt.

Lagändringarna bedöms inte vara sådana att de motiverar särskilda övergångsbestämmelser.

7 Konsekvenser

7.1 Allmänt om förslagets konsekvenser och alternativa lösningar

Syftet med förslaget är att det ska råda likvärdiga villkor för kommunal verksamhet som utförs av privata utförare och verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner i egen regi. Som framgår av avsnitt 5 har det övervägts om en alternativ lösning för att uppnå likvärdiga villkor skulle kunna vara att ta bort kravet på program i 5 kap. 3 § kommunallagen. Detta har dock inte bedömts som lämpligt, eftersom det skulle innebära minskade möjligheter till ett strategiskt arbete med uppföljning och kontroll av verksamhet som bedrivs av privata utförare.

Regelrådet anser att konsekvensanalysen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

7.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

Den föreslagna utvidgningen för fullmäktige att anta program med mål och riktlinjer ställer inga krav på hur programmet ska utformas eller hur verksamheten ska följas upp. Det finns oftast redan styrande dokument med mål och riktlinjer i den kommunala verksamheten som kan fogas till

programmet (se avsnitt 5). För samtliga regioner och det stora flertalet kommuner som använder sig av privata utförare, och som därmed redan har program, bör förslaget inte kräva någon större arbetsinsats. Befintliga mål och riktlinjer bör utan större anpassning kunna tas in i det nya programmet. De kommuner som inte har privata utförare omfattas inte av förslaget och kommer därmed inte behöva ta fram något program.

Förslaget innebär en ny skyldighet för kommuner och regioner, och utgör därmed en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Kommuners och regioners möjligheter att styra eller följa upp sin verksamhet i egen regi bedöms dock inte komma att påverkas nämnvärt. Förslaget bedöms vidare vara proportionerligt i förhållande till den lilla inskränkning i den kommunala självstyrelsen som det medför (se avsnitt 5).

Förslaget bedöms ha ingen eller marginell påverkan på kommunernas och regionernas kostnader. Den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras när nya uppgifter som innebär ökade kostnader läggs på kommunsektorn, men eftersom eventuella kostnadsökningar i detta fall bedöms utebli eller bli ytterst marginella leder förslaget inte till någon ekonomisk kompensation från staten.

7.3 Övriga konsekvenser

Då förslaget i enlighet med vad som anförs i avsnitt 7.2 inte leder till någon ekonomisk kompensation till kommuner och regioner bedöms det inte ha några ekonomiska konsekvenser för statens budget.

Förslaget innebär en ökad transparens i den kommunala verksamheten, vilket kan leda till förbättrade konkurrensförutsättningar för företag som tillhandahåller t.ex. vård och omsorg.

Förslaget bedöms inte medföra några andra konsekvenser än de som anges i avsnitt 7.2 och detta avsnitt. Förslaget bedöms således exempelvis inte ha någon betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för den offentliga servicen i olika delar av landet, för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen eller för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag. Förslaget bedöms inte heller medföra några effekter för sysselsättningen, miljön eller samhället i övrigt. Förslaget träffar vidare kvinnor och män på samma sätt och bedöms inte medföra några ekonomiska eller andra effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten.

Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

5 kap.

3 § *Om kommunala angelägenheter utförs av privata utförare, ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer som gäller för samtliga utförare av sådana angelägenheter.*

I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn i *de privata utförarnas verksamhet* ska tillgodoses.

Paragrafen innehåller bestämmelser om det program med mål och riktlinjer som fullmäktige ska anta för all skötsel av kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare (se prop. 2013/14:118 s. 95 och prop. 2016/17:171 s. 329 och 330). Övervägandena finns i avsnitt 5.

Ändringen i *första stycket* innebär att det program med mål och riktlinjer som fullmäktige ska anta för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare även ska omfatta verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner i egen regi eller av sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–4 och 6 §§. Det är endast sådana angelägenheter som fullmäktige enligt 10 kap. 1 § har beslutat att privata utförare ska kunna ombesörja som omfattas av skyldigheten. Vad som avses med privata utförare framgår av 10 kap. 7 §.

I *andra stycket* förtydligas att det i programmet ska anges hur allmänhetens insyn i de privata utförarnas verksamhet ska tillgodoses eftersom deras verksamhet som huvudregel inte omfattas av offentlighetsprincipen. Kravet innebär att fullmäktige ska anta övergripande riktlinjer för insynen i de privata utförarnas verksamhet avseende den aktuella kommunala angelägenheten (jfr prop. 2013/14:118 s. 95). Av riktlinjerna bör det framgå hur insynen ska tillgodoses genom avtal med de privata utförarna.

Uppföljningen av målen och riktlinjerna bör vara så lika som möjligt för all verksamhet som omfattas av skyldigheten, dvs. oavsett om verksamheten bedrivs av kommuner och regioner i egen regi eller av privata utförare. Om det exempelvis görs oannonserade besök hos privata utförare bör det också göras sådana besök i den verksamhet som bedrivs i egen regi. Även i övrigt bör samma metoder tillämpas vid all uppföljning. Samtidigt kan uppföljningen i vissa fall behöva skilja sig åt, eftersom styrningen av privata utförare utgår från ett avtalsförhållande där krav normalt måste ställas i förväg inför att verksamheten upphandlas.

Sammanfattning av promemorian Likvärdiga krav och riktlinjer för alla utförare av kommunal verksamhet

Prop. 2023/24:52
Bilaga 1

I denna promemoria föreslås att det program med mål och riktlinjer som fullmäktige ska besluta enligt 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare ska gälla såväl privata utförare som verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner i egen regi. Syftet med förslaget är att det ska råda likvärdiga villkor för privata utförare och kommuner och regioner i verksamheter där skötseln av en kommunal angelägenhet lämnats över till privata utförare.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §

Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.

I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Om en kommunal angelägenhet utförs av privata utförare ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana angelägenheter. Ett sådant program ska omfatta samtliga utförare.

I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn i de privata utförarnas verksamhet ska tillgodoses.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

Följande remissinstanser har inkommit med yttrande över promemorian: Almega, Askersunds kommun, Avfall Sverige, Båstads kommun, Eskilstuna kommun, Eslövs kommun, Fagersta kommun, Famna, Fremia, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Umeå, Inspektionen för vård och omsorg, Jönköpings kommun, Kammarrätten i Stockholm, Karlstads kommun, Konkurrensverket, Krokoms kommun, Kungsörs kommun, Landsorganisationen i Sverige, Ljungby kommun, Luleå kommun, Lunds kommun, Lunds universitet (juridiska fakulteten), Malmö kommun, Markaryds kommun, Mörbylånga kommun, Norrköpings kommun, Regelrådet, Region Blekinge, Region Jämtland Härjedalen, Region Skåne, Region Stockholm, Region Uppsala, Region Värmland, Region Östergötland, Skövde kommun, Socialstyrelsen, Sollentuna kommun, Statens skolinspektion, Statskontoret, Svenska institutet för europapolitiska studier, Svenska Vård, Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Regioner, Uppsala universitet (juridiska fakulteten), Vårdföretagarna och Återvinningsindustrierna.

Arvidsjaur kommun, Enköpings kommun, Essunga kommun, Falu kommun, Gotlands kommun, Grums kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Haparanda kommun, Nora kommun, Nyköpings kommun, Olofströms kommun, Riksdagens ombudsmän, Sollefteå kommun, Statens skolverk, Tillväxtverket och Töreboda kommun har avstått från att yttra sig eller inte inkommit med något yttrande.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §

Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.

I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Om kommunala angelägenheter utförs av privata utförare, ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer som gäller för samtliga utförare av sådana angelägenheter.

I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn i *de privata utförarnas verksamhet* ska tillgodoses.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2024.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-10-30

Närvarande: F.d. justitierådet Mari Andersson samt justitieråden Kristina Svahn Starrsjö och Eric M. Runesson

Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet

Enligt en lagrådsremiss den 19 oktober 2023 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Li Björk Dronjak.

Förslaget föranleder följande yttrande.

Lagrådsremissen

Regeringen föreslår att det program med mål och riktlinjer som fullmäktige enligt 5 kap. 3 § kommunallagen ska anta för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare även ska omfatta verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner i egen regi eller av sådana juridiska personer som anges i 10 kap. 2–4 och 6 §§ kommunallagen. Syftet med lagrådsremissens förslag anges vara att det för sådan verksamhet så långt det är möjligt ska råda likvärdiga villkor för privata utförare och kommuner och regioner.

Förslaget till lag om ändring i kommunallagen

Syftet med förslaget är alltså att så långt som möjligt skapa likvärdiga villkor för privata utförare och kommuner och regioner. Lagrådet konstaterar emellertid att det i kommunallagen redan finns bestämmelser som reglerar kommuners och regioners ansvar för att dels anta mål och riktlinjer, dels följa upp den egna verksamheten. I 5 kap. 1 § anges att fullmäktige beslutar om mål och riktlinjer för verksamheten och i 6 kap. 6 § att nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt i enlighet med de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämndernas ansvar gäller även när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan. Det framgår inte av lagrådsremissen att nuvarande ordning innebär några särskilda problem när det gäller likvärdiga villkor för privata utförare och kommuner och regioner.

Lagrådet har upplysts om att skyldigheten enligt förslaget kan fullgöras genom att redan beslutade mål och riktlinjer för den egna verksamheten flyttas över till programmet. Fördelen med förslaget synes då endast bli att det finns ett dokument – ett program – där mål och riktlinjer för både

privata utförare och kommuner och regioner har samlats. För Lagrådet framstår förslaget därmed som att det innebär en ökad administration för kommuner och regioner utan att något egentligt syfte eller någon förbättring uppnås. Likvärdiga villkor för utförare kan uppnås redan enligt nuvarande bestämmelser och utan krav på program.

I Lagrådsremissen konstateras att förslaget, som innebär en ny skyldighet för kommuner och regioner, utgör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Av lagrådsremissen framgår dock inte att de föreslagna lagändringarna är nödvändiga för att uppnå likvärdiga villkor för privata utförare och kommuner och regioner. Enligt Lagrådet innebär förslaget därför en otillåten inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Lagrådet avstyrker förslaget.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 december 2023

Närvarande: statsrådet Busch, ordförande, och statsråden Billström, Svantesson, Ankarberg Johansson, Pehrson, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottner, R Persson, Wykman, Kullgren, Liljestränd, Brandberg, Bohlin, Carlson

Föredragande: statsrådet Erik Slottner

Regeringen beslutar proposition 2023/24:52 Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för utförare av kommunal verksamhet